

**Organisationsveränderungen in der kommunalen
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung**

(Arbeitstitel)

**Beschreibung und Interpretation von institutionellen Anpassungen
der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland
an sich ändernde Umfeldfaktoren**

**Vom Fachbereich für Gesellschaftswissenschaften
der Universität Duisburg-Essen
zur Erlangung des akademischen Grades**

Dr. sc. pol.

genehmigte Dissertation

von

Klinkenberg, Armin

aus

Krefeld-Hüls

Referent: Prof. Dr. Dieter Grunow

Korreferent: Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juni 2007

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	II
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	VII
TABELLENVERZEICHNIS	IX
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	X
1 EINLEITUNG	1
2 FORSCHUNGSFRAGEN UND FORSCHUNGSDESIGN.....	4
2.1 WASSERWIRTSCHAFT ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND	4
2.2 DARSTELLUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN	5
2.3 FORSCHUNGSDESIGN	10
2.3.1 Transdisziplinäres Vorgehen bei der Beantwortung der Forschungsfragen	10
2.3.2 Qualitativer Ansatz bei der Beantwortung der Forschungsfragen	12
2.3.3 Datenerhebung.....	13
2.3.4 Empirische Erhebung	13
2.3.5 Auswahl der Teilnehmer der empirischen Erhebung	15
2.3.6 Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials.....	17
3 GRUNDLAGEN DER WASSERWIRTSCHAFT	19
3.1 BEGRIFFSERKLÄRUNG PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG	19
3.1.1 Formelle Privatisierung	21
3.1.2 Materielle Privatisierung	21
3.1.3 Funktionale Privatisierung.....	23
3.1.4 Wettbewerbsformen	23
3.2 DIE WASSERWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND	26
3.2.1 Rechtlicher Rahmen	27
3.2.1.1 Anschluss- und Benutzungszwang.....	28
3.2.1.2 Wasserversorgung als kartellrechtlicher Ausnahmebereich	28
3.2.1.3 Abwasserentsorgung als hoheitliche Aufgabe	30
3.2.1.4 Steuerrecht und Wasserwirtschaft.....	31
3.2.2 Organisationsformen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.....	33

3.2.3	Organisationsformen zur kommunalen Eigenwahrnehmung	33
3.2.3.1	Regiebetrieb	33
3.2.3.2	Eigenbetrieb	34
3.2.3.3	Eigengesellschaft (AG/GmbH)	35
3.2.3.4	Zweckverband/Wasser- und Bodenverband.....	36
3.2.3.5	Anstalt des öffentlichen Rechts.....	37
3.2.4	Private Sector Participation	37
3.2.4.1	Kooperationsgesellschaft	38
3.2.4.2	Betriebsführungsmodell	39
3.2.4.3	Betreibermodell	40
3.2.4.4	Konzessionsmodell.....	40
3.2.4.5	Sonderfinanzierungsmodelle – Cross-Border-Leasing	41
3.2.5	Die Wasserwirtschaft als kommunale Daseinsvorsorge.....	43
3.2.6	Historische Entwicklung und Struktur der deutschen Wasserwirtschaft	46
3.2.7	Positive und negative Merkmale der deutschen Wasserwirtschaft aus internationaler Sicht	51
3.3	DIE WASSERWIRTSCHAFT IN EUROPA.....	52
3.3.1	Die Wasserwirtschaft in Frankreich	54
3.3.2	Die Wasserwirtschaft in England und Wales	57
3.3.3	Die Wasserwirtschaft in den Niederlanden	61
4	NACHHALTIGKEIT	64
4.1	THEORETISCHE UND METHODISCHE GRUNDLAGEN DER NACHHALTIGKEITSFORSCHUNG	64
4.2	DIE BEDEUTUNG VON NACHHALTIGKEIT IM WIRTSCHAFTSLEBEN	67
4.3	WIRTSCHAFTSBEREICHE, IN DENEN EIN NACHHALTIGES HANDELN BESONDERS WICHTIG IST	71
4.4	DIMENSIONEN DER NACHHALTIGKEIT UND DEREN ZIELE	73
4.4.1	Ziele der ökologischen Dimension	75
4.4.2	Ziele der ökonomischen Dimension	76
4.4.3	Ziele der sozialen Dimension	77
4.4.4	Zusammenspiel der einzelnen Zieldimensionen	78
4.5	NACHHALTIGKEITSBILDER.....	79
4.5.1	Ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild	80
4.5.2	Ökonomisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild.....	83
4.5.3	Umfassendes Nachhaltigkeitsbild	84
4.6	DEFINITIONEN VON NACHHALTIGKEIT IN DER WASSERWIRTSCHAFT	85

4.7	NACHHALTIGKEITSZIELE DER WASSERWIRTSCHAFT AUS SICHT DER EMPIRIE	88
4.8	BEDEUTUNG DER VORHERRSCHENDEN NACHHALTIGKEITSPRINZIPIEN DER WASSERWIRTSCHAFT	91
4.8.1	Regionalitätsprinzip.....	95
4.8.2	Integrationsprinzip.....	98
4.8.3	Verursachungsprinzip.....	101
4.8.4	Ressourcenminimierungsprinzip	103
4.8.5	Quellenreduktionsprinzip	104
4.8.6	Reversibilitätsprinzip.....	106
4.8.7	Intergenerationsprinzip.....	107
5	EINFLUSSFAKTOREN.....	109
5.1	FAKTOREN, WELCHE DIE WASSERWIRTSCHAFT ZUKÜNFTIG BEEINFLUSSEN	110
5.2	BEDEUTUNG DER EMPIRISCH EINZELN ÜBERPRÜFTEN EINFLUSSFAKTOREN ..	113
5.2.1	Zunehmend geringerer finanzieller Gestaltungsspielraum der Kommunen	115
5.2.2	Einfluss des steigenden Investitionsbedarfs in der Wasserwirtschaft	117
5.2.3	Einfluss von Privatisierungsimpulsen privater Unternehmen	122
5.2.4	Einfluss von Liberalisierungsbestrebungen des Bundeswirtschaftsministeriums und der EU	126
5.2.5	Einfluss der Kartellbehörden auf die Preisgestaltung der Kommunen	130
5.2.6	Preisempfindlichkeit der Kunden	132
5.2.7	Weltweiter Anstieg der privat mit Wasser versorgten Bevölkerung	135
5.2.8	Einfluss anderer europäischer Staaten.....	137
5.3	DIE EINFLUSSFAKTOREN IM ZUSAMMENSPIEL	142
6	ORGANISATIONSFORMEN VOR DEM LEITBILD DER NACHHALTIGKEIT	145
6.1	KOMMUNAL GEPRÄGTE ORGANISATIONSFORMEN	147
6.1.1	Regiebetrieb/Eigenbetrieb	150
6.1.2	Eigengesellschaft.....	152
6.1.3	Verband	154
6.2	GEMISCHTWIRTSCHAFTLICHE GESELLSCHAFTEN.....	157
6.2.1	Kooperationsgesellschaft.....	157
6.2.2	Betriebsführungs-, Betreibermodelle und Konzessionsmodelle	160
6.3	FINANZIERUNGSMODELLE	163

6.4 PRIVATE GESELLSCHAFT	164
7 ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG DER DEUTSCHEN WASSERWIRTSCHAFT.....	168
7.1 REGIONALITÄT IN FORM DER KOMMUNALEN VERANKERUNG ALS GRUNDLAGE FÜR NACHHALTIGKEIT	168
7.1.1 Ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild/ökologische Nachhaltigkeitsziele	170
7.1.2 Sozialer Standard der deutschen Wasserwirtschaft.....	171
7.1.3 Ökonomisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild/ökonomische Nachhaltigkeitsziele	171
7.2 KRITIKPUNKTE AN DER STRUKTUR DER DEUTSCHEN WASSERWIRTSCHAFT.....	174
7.2.1 Mangelnde Transparenz	174
7.2.2 Zweckentfremdung von Gebühreneinnahmen	176
7.2.3 Unzureichende Bereitschaft zu Kooperationen.....	177
7.2.4 Mangelnde Bereitschaft zur Fremdvergabe.....	179
7.2.5 Mangelnde Exportfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft	180
7.2.6 Rechtliche Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Organisationsformen	183
7.2.7 Negative politische Einflussnahme	185
7.2.8 Kurzfristiges Denken der politischen Entscheider in Legislaturperioden.....	187
7.2.9 Personelle Verflechtungen zwischen Politik und Wasserwirtschaftsunternehmen	188
7.3 DIE WASSERWIRTSCHAFT IM VERGLEICH MIT ANDEREN LIBERALISIERTEN BEREICHEN	188
8 SZENARIEN DER WASSERWIRTSCHAFT.....	191
8.1 TRENDSZENARIO.....	194
8.1.1 Beschreibung des Trendszenarios	194
8.1.2 Folgen für Nachhaltigkeit.....	198
8.1.2.1 Ökologische Nachhaltigkeitsziele	198
8.1.2.2 Ökonomische Nachhaltigkeitsziele	202
8.1.3 Bewertung durch die Experten	202
8.2 LIBERALISIERUNGSSZENARIO	203
8.2.1 Beschreibung	204
8.2.2 Folgen für Nachhaltigkeit.....	208
8.2.2.1 Ökologische Nachhaltigkeitsziele	210
8.2.2.2 Ökonomische Nachhaltigkeitsziele	210

8.2.3 Bewertung durch die Experten	211
8.3 GEGENÜBERSTELLUNG DER BEIDEN SZENARIEN	212
LITERATURVERZEICHNIS	215
ANHANG	248

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 4.1 –	FRAGEBOGEN 2A) BEDEUTUNG VON NACHHALTIGKEIT IM WIRTSCHAFTSLEBEN.....	68
ABBILDUNG 4.2 –	FRAGEBOGEN 2D) BEDEUTUNG DER DIMENSIONEN DER NACHHALTIGKEIT IM WIRTSCHAFTSLEBEN.....	73
ABBILDUNG 4.3 –	FRAGEBOGEN 2G) ÜBERSICHT BEDEUTUNG DER NACHHALTIGKEITSAKTOREN	93
ABBILDUNG 4.4 –	FRAGEBOGEN 2G) NACHHALTIGKEITSPRINZIPIEN IN BEZUG ZU NACHHALTIGKEITSBILDERN.....	94
ABBILDUNG 4.5 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES REGIONALITÄTSPRINZIPI	96
ABBILDUNG 4.6 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES INTEGRATIONSPRINZIPI ...	100
ABBILDUNG 4.7 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES VERURSACHUNGSPRINZIPI.....	102
ABBILDUNG 4.8 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES RESSOURCENMINIMIERUNGSPRINZIPI	104
ABBILDUNG 4.9 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES QUELLENREDUKTIONSPRINZIPI	105
ABBILDUNG 4.10 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG REVERSIBILITÄTSPRINZIPI	106
ABBILDUNG 4.11 –	FRAGEBOGEN 2G) BEDEUTUNG DES INTERGENERATIONSPRINZIPI	108
ABBILDUNG 5.1 –	FRAGEBOGEN 3B) ÜBERSICHT BEDEUTUNG EINFLUSSFAKTOREN	113
ABBILDUNG 5.2 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSSFAKTOREN IN BEZUG ZU NACHHALTIGKEIT	114
ABBILDUNG 5.3 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS DES FINANZIELLEN GESTALTUNGSSPIELRAUMS DER KOMMUNEN	115
ABBILDUNG 5.4 –	FRAGEBOGEN 3B) BEDEUTUNG DES STEIGENDEN INVESTITIONSBEDARFS	118
ABBILDUNG 5.5 –	TRÄGERSCHAFT DER WELTWEITEN WASSERVERSORGUNG (STAND 1998)	123

ABBILDUNG 5.6 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS VON PRIVATISIERUNGSPULSEN PRIVATER UNTERNEHMEN.....	124
ABBILDUNG 5.7 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS VON LIBERALISIERUNGSBESTREBUNGEN DES BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUM UND DER EUROPÄISCHEN UNION	130
ABBILDUNG 5.8 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS DER KARTELLBEHÖRDEN	131
ABBILDUNG 5.9 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS DER PREISEMPFINDLICHKEIT DER KUNDEN AUF DIE WASSERWIRTSCHAFT.....	132
ABBILDUNG 5.10 –	FRAGEBOGEN 3B) EINFLUSS DES WELTWEITEN ANSTIEGS DER PRIVATWIRTSCHAFTLICH VERSORGTE BEVÖLKERUNG AUF DIE WASSERWIRTSCHAFT.....	136
ABBILDUNG 5.11 –	FRAGEBOGEN 3B) BEDEUTUNG DER WASSERWIRTSCHAFTEN ANDERER EUROPÄISCHER STAATEN AUF DIE DEUTSCHE WASSERWIRTSCHAFT	138
ABBILDUNG 6.1 –	FRAGEBOGEN 4) ÜBERSICHT ORGANISATIONSFORMEN	146
ABBILDUNG 6.2 –	FRAGEBOGEN 4) NACHHALTIGKEIT VON ORGANISATIONSFORMEN ANHAND VON UNTERSCHIEDLICHEN NACHHALTIGKEITSBILDERN	147
ABBILDUNG 6.3 –	FRAGEBOGEN 4) NUTZEN VON REGIE-/EIGENBETRIEBEN IN BEZUG AUF NACHHALTIGKEIT	150
ABBILDUNG 6.4 –	FRAGEBOGEN 4) NUTZEN VON PRIVATRECHTLICHEN GESELLSCHAFTEN MIT AUSSCHLIEßLICH KOMMUNALEN GESELLSCHAFTERN IN BEZUG AUF NACHHALTIGKEIT	152
ABBILDUNG 6.5 –	FRAGEBOGEN 4) NUTZEN VON ZWECKVERBÄNDEN IN BEZUG AUF NACHHALTIGKEIT	155
ABBILDUNG 6.6 –	FRAGEBOGEN 4) NUTZEN VON KOOPERATIONSGESELLSCHAFTEN IN BEZUG AUF NACHHALTIGKEIT	158
ABBILDUNG 6.7 –	FRAGEBOGEN 4) NUTZEN VON PRIVATEN GESELLSCHAFTEN IN BEZUG AUF NACHHALTIGKEIT	165
ABBILDUNG 7.1 –	DURCHSCHNITTLICHER ANTEIL DER FREMDLEISTUNGEN AN DEN GESAMTAUSGABEN VON ABWASSERBETRIEBEN.....	180

Tabellenverzeichnis

TABELLE 3.1 –	UNTERNEHMENSFORMEN IN DER TRINKWASSERVERSORGUNG	49
TABELLE 3.2 –	UNTERNEHMENSFORMEN IN DER ABWASSERENTSORGUNG	49
TABELLE 3.3 –	PRIVATISIERUNGSGRADE IN EUROPA IN %	53

Abkürzungsverzeichnis

AbwAG	Abwasserabgabengesetz
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ATV	Abwassertechnische Vereinigung
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BFH	Bundesfinanzhof
BGW	Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BStBl	Bundessteuerblatt (Zeitschrift)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DAX	Deutscher Aktienindex
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik

Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVWG	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches
DVWK	Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V.
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
DWI	Drinking Water Inspectorate
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F	Frankreich
f.	folgende (Seite)
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende (Seite)
GATS	General Agreement on Trade and Services
GB	Großbritannien
GG	Grundgesetz
GH	Gesamthochschule
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hrsg.	Herausgeber

ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung
Kap.	Kapitel
KSt	Körperschaftsteuer
KStG	Körperschaftsteuergesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRA	National River Authority
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
OFWAT	Office of Water Services
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PSIRU	Public Services International Research Unit
PSP	Private Sector Participation
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SWW	Siedlungswasserwirtschaft
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
TV	Television
u. a.	und andere

UK	United Kingdom
UR	Umsatzsteuerrundschau (Zeitschrift)
US	United States
USA	United States of America
UStG	Umsatzsteuergesetz
VergV	Vergabeverordnung
vgl.	vergleiche
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WpG	Die Wirtschaftsprüfung (Zeitschrift)
WTO	World Trade Organisation
WVG	Wasserverbandsgesetz
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

In der Vergangenheit hat ein tiefgreifender Wandel in der Erfüllung staatlicher Aufgaben stattgefunden. Begleitet wurde diese Entwicklung von einer immer stärker geführten Deregulierungs- und Entstaatlichungsdebatte. Als Resultat dieser Entwicklung lässt sich die Tendenz beobachten, Bereiche die bisher in staatlicher Alleinverantwortung lagen, für private Dritte zu öffnen und diesen die Zuständigkeit dafür zu übertragen.

Straßen, Abfallentsorgungsanlagen, Krankenhäuser oder Rechenzentren des Staates werden in zunehmendem Maße nicht mehr von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, sondern von privaten Projektbüros geplant und betrieben, Steuerabzüge von privaten Arbeitgebern und Banken einbehalten und an die Finanzverwaltung abgeführt, Bahnhöfe und Flughäfen von privaten Sicherheitskräften überwacht und notfalls unter Einsatz von Gewalt gesichert, Bebauungs- und Fachpläne von Ingenieurbüros erarbeitet, naturwissenschaftliche Untersuchungen von privaten Sachverständigen durchgeführt; quer durch die verschiedenen Aufgabenfelder trifft man auf private Berater im Dienste des Staates. Sogarungsverfahren werden nicht mehr durchgehend von einer Behörde organisatorisch vorbereitet und durchgeführt, sondern von privaten Projektmanagern.¹

Die Gründe dafür, dass Privatisierung zu einer Konstante in der deutschen Politik der letzten Jahre geworden ist, sind vielfältig. Sie variieren nach Art und Umfang der verschiedenen Aufgabenfelder. Als Stichworte zu nennen sind hier nur die wachsende Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben, die wachsende Finanznot auf allen Ebenen des Staates sowie veränderte politische und ökonomische Einsichten in die Rollen, Stärken und Schwächen der Akteure aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.²

Speziell Kommunen sind von Privatisierungsprozessen in zweifacher Hinsicht betroffen. Zum einen sind sie als Leistungserbringer in Form der kommunalen Daseinsvorsorge auf dem Rückzug, zum anderen tragen sie die Verantwortung in ihrer Eigenschaft als ordnungspolitische Gestaltungsmacht und Sitz der kommunalen Selbstverwaltung.³ Der Rückzug aus der Erfüllung von Aufgaben ist daher im Bereich der Kommunen mit einem größeren Verlust an Gestaltungsmacht verbunden als auf der Ebene des Bundes oder der Länder.

¹ Vgl. Burgi, M.: Funktionale Privatisierung, 1999, S. 1, 26 ff.

² Vgl. Burgi, M.: Privatisierungsfolgerecht, 2001, S. 601 f.; Kurth, M.: Liberalisierung, 2001, S. 133.

³ Vgl. Burgi, M.: Privatisierungsfolgerecht, 2001, S. 601 f.

Dass sich die kommunale Privatisierungsdiskussion schwerpunktmäßig auf die infrastrukturbezogenen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge konzentriert, verwundert nicht, da jene Aufgaben auch historisch dem Staat bzw. den Gemeinden erst später zugewachsen und an die Seite der klassischen Staatsaufgaben – der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung – getreten sind. Nachdem aber selbst diese klassischen Aufgaben von der Privatisierungsströmung erfasst worden sind, erscheint die Privatisierung der Aufgaben kommunaler Infrastruktur schon fast selbstverständlich.⁴ Auch sind es die infrastrukturbezogenen kommunalen Aufgaben, die bei einer (Vermögens-)Privatisierung⁵ regelmäßig mit einem bedeutenden Liquiditätszufluss der Kommune einhergehen.

Die Wasserwirtschaft ist ein solches Aufgabengebiet⁶, welches mit der aufkommen- den Industrialisierung und der daraus resultierenden Entstehung urbaner Strukturen dem Staat zugewachsen ist. Sie ist im Wesentlichen auf der kommunalen staatlichen Ebene organisiert und eine zentrale Aufgabe innerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge.⁷ Parallel zu dem Trend zur Privatisierung werden für die Wasserwirtschaft weitreichende Liberalisierungsmodelle diskutiert.⁸

Zwar hat sich auch in der Vergangenheit die kommunal geprägte Struktur der deutschen Wasserwirtschaft kontinuierlich verändert, was sich insbesondere in der zunehmenden Konzentration von Wasserversorgungsunternehmen zeigt, radikale Veränderungen innerhalb eines kurzen Zeitraums fanden jedoch nicht statt. Damit steht die Wasserwirtschaft, anders als die anderen infrastrukturbezogenen kommunalen Aufgaben, erst am Beginn einer möglichen, mit grundlegenden organisatorischen Veränderungen einhergehenden Entwicklung.⁹

Wie dieser Veränderungsprozess im Sinne der umfassenden an die Wasserwirtschaft gestellten Ziele gestaltet werden kann, gerät auch außerhalb der kommunalen Ebene zunehmend in eine kontrovers geführte politische Debatte:

„Wir sehen die Notwendigkeit, die Wasserversorgung in Deutschland zu modernisieren, um durch mehr Effizienz sowohl ökologischen als auch sozialen und wirtschaft-

⁴ Vgl. Burgi, M.: Privatisierungsfolgerecht, 2001, S. 602.

⁵ Zu den unterschiedlichen Formen von Privatisierung vgl. Kap. 3.

⁶ Die Wasserwirtschaft bildet mit der Abfallentsorgung, dem öffentlichen Personennahverkehr und der Energieversorgung den Kern der Gruppe der infrastrukturbezogenen kommunalen Aufgaben. Technisch gesehen ist die Wasserwirtschaft in weiten Teilen ein leitungsgebundenes Aufgabengebiet, was sie – mit Ausnahme der Energieversorgung – von den anderen infrastrukturbezogenen kommunalen Aufgaben unterscheidet.

⁷ Vgl. Hellermann, J.: Wasserversorgung, 2003, S. 38.

⁸ Vgl. Malz, S./Scheele, U.: Handelbare Wasserrechte, 2005, S. 1.

⁹ Vgl. dazu beispielhaft Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 283 f.

lichen Erfordernissen Rechnung zu tragen, wobei längere Leitungswege, Qualitätseinbußen und Abstriche im Grundwasserschutz nicht akzeptabel sind. Es geht darum, die Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland ‚neu aufzustellen‘, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die internationalen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.“¹⁰

„Der Wandel des Weltwassermarkts hin zum Betreibergeschäft hat in Deutschland mit dem Ausverkauf des deutschen Wasseranlagenbaus bereits erste Spuren hinterlassen. Bei einer Beibehaltung des Status quo wird die deutsche Wasserwirtschaft ebenso wie im Energiebereich erhebliche Chancen auf den Weltmärkten verpassen.“¹¹

„Gleichwohl ist der Deutsche Bundestag der Auffassung, dass es Modernisierungsbedarf in der deutschen Wasserwirtschaft gibt. Es gibt bedeutendes Potential, um zu mehr Effizienz im Sinne einer optimalen betriebswirtschaftlichen Bereitstellung besser Wasserqualität zu kommen. Diese Potentiale gilt es in einer gemeinsamen Anstrengung von Bund, Ländern, Gemeinden und Wasserwirtschaft auszuschöpfen ohne bewährte Strukturen grundsätzlich in Frage zu stellen.“¹²

„Der Schutz des Trinkwassers ist eine besonders wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand und mit Blick auf ihren lebensnotwendigen Charakter elementare gemeindliche Daseinsvorsorge. ... Örtliche Verantwortung und verbrauchernahe Bewirtschaftung der Wasservorkommen gewährleisten einen nachhaltigen Umgang mit dem Umweltgut ‚Wasser‘ vor Ort.“¹³

Fraglich ist, inwieweit zukünftig durch eine geänderte Aufgabenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor wirklich alles besser oder zumindest preiswerter wird, wie Lobbyisten und Politiker es propagieren. Offen bleibt, ob die in Gang gekommene Entwicklung zu einer nachhaltig ökonomischen und ökologischen Produktion sowie sozial ausgewogenen Bereitstellung von wasserwirtschaftlichen Leistungen führt.

¹⁰ SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Wasserwirtschaft, 2000.

¹¹ CDU-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Zur Wasserpolitik, 2005.

¹² Deutscher Bundestag (Hrsg.): Nachhaltige Wasserwirtschaft, 2001.

¹³ Ausführung von U. Cronaue auf der Konferenz der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Wasser ist Zukunft – Nachhaltige Wasserversorgung im 21. Jahrhundert“. Vgl. Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Wasserversorgung, 2005, S. 41.

2 Forschungsfragen und Forschungsdesign

2.1 Wasserwirtschaft als Forschungsgegenstand

Der Begriff Wasserwirtschaft wird im wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch nicht einheitlich verwendet. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, zunächst erst einmal zu subsumieren, was alles unter den Begriff Wasserwirtschaft¹⁴ fällt und was im Rahmen dieses Forschungsvorhabens als Wasserwirtschaft definiert ist.

In einem umfassenden Sinne kann Wasserwirtschaft wie folgt definiert werden:

„Wasserwirtschaft beinhaltet die Umverteilung des natürlichen Wasserangebots in Zeit und Raum gemäß den Bedürfnissen der Gesellschaft nach Wassermenge und Wassergüte. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen zur Wassernutzung (z. B. Trinkwasser, Bewässerung, Wasserkraft) oder zum Schutz vor dem Wasser (z. B. Hochwasser, Vernässung von Boden).“¹⁵

Diese umfassende Definition findet vorzugsweise in den Natur- sowie Ingenieurwissenschaften Anwendung. Wie bereits im einleitenden Kapitel 1 ausgeführt, ist der Kern des Forschungsvorhabens die Organisation der deutschen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Somit betrachtet das Forschungsvorhaben nur einen Teilbereich der Wasserwirtschaft im Sinne einer umfassenden Definition. Innerhalb dieser umfassenden Definition von Wasserwirtschaft wird der Teilbereich der Wasserwirtschaft, der sich speziell mit der Versorgung von Trinkwasser und der Entsorgung von Abwasser beschäftigt, vorzugsweise in den Natur- und Ingenieurwissenschaften als Siedlungswasserwirtschaft bezeichnet.

Allerdings wird in der Literatur auch häufig der Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nicht als Siedlungswasserwirtschaft, sondern kurz als Wasserwirtschaft bezeichnet. Dies ist insbesondere in der juristischen, wirtschaftswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Literatur der Fall. So ist häufig von Wasserwirtschaftsunternehmen die Rede, wenn Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetriebe gemeint sind.¹⁶

¹⁴ So spricht Pluge von 28 Funktionen des Wassers. Vgl. Pluge, W.: Wasserwirtschaft, 1992, S. 15.

¹⁵ Schulz, G. A.: Wasserwirtschaftliche Planungen, 1993, S. 363.

¹⁶ Häufig wird unter den Begriffen Wasserversorgung und Trinkwasserversorgung neben der Wasserversorgung auch die Abwasserentsorgung mit eingeschlossen.

So soll auch in dieser Arbeit verfahren werden. Die Begriffe Wasserwirtschaft und Siedlungswasserwirtschaft werden als Oberbegriff für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und somit synonym verwendet. Sobald die anderen Bereiche der Wasserwirtschaft (im Sinne einer umfassenden Definition) gemeint sind, wird dies explizit erwähnt.

Neben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung werden die anderen Bereiche der Wasserwirtschaft, wie beispielsweise der Hochwasserschutz, nicht primär in dieser Arbeit betrachtet. Da aber Maßnahmen im schwerpunktmäßig betrachteten Bereich der Siedlungswasserwirtschaft häufig Auswirkungen auf die anderen Bereiche der Wasserwirtschaft haben wie auch Eingriffe in andere Bereiche der Wasserwirtschaft die Siedlungswasserwirtschaft beeinflussen, können diese Bereiche nicht gänzlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Immer dann, wenn diese Beziehungen wirksam werden, müssen die anderen Bereiche der Wasserwirtschaft mit in die Untersuchung integriert werden. Dies gilt insbesondere aufgrund des ganzheitlichen Ansatzes der Nachhaltigkeit, anhand dessen Kriterien die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung analysiert werden sollen.

Was für die Teilbereiche innerhalb der Wasserwirtschaft gilt, gilt auch für die unmittelbar mit der Wasserwirtschaft in Zusammenhang stehenden Bereiche. Diese finden immer dann Berücksichtigung, wenn sie die Wasserwirtschaft beeinflussen oder sie selbst durch die Wasserwirtschaft beeinflusst werden.

Des Weiteren wird der Begriff Wasserindustrie in der Literatur uneinheitlich verwendet.¹⁷ In dieser Arbeit sollen unter der Wasserindustrie die spezifischen Dienstleister und Lieferanten der Wasserwirtschaftsunternehmen subsumiert werden. Dies sind beispielsweise auf Kanalbau spezialisierte Bauunternehmen und Lieferanten der technischen Ausstattung von Klär- und Wasserförderanlagen.¹⁸

2.2 Darstellung der Forschungsfragen

Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Betrachtung dieser Arbeit ist, dass die Wasserwirtschaft sich in einem zunehmend wandelnden Umfeld befindet. In der Vergangenheit betrafen Änderungen vorwiegend die technischen Anforderungen an die

¹⁷ Häufig werden mit dem Begriff Wasserindustrie auch die großen privaten Wasserversorgungsunternehmen gemeint oder unter dem Begriff Wasserindustrie werden gar alle Versorgungsunternehmen – private wie öffentliche – verstanden.

¹⁸ Vgl. Wackerbauer, J.: Wettbewerbseffekte, 2003, S. 14.

Wasserwirtschaft. Diese resultierten im Wesentlichen aus geänderten ökologischen Standards der Landes-, Bundes- und EU-Ebene sowie den sich ändernden individuellen Zielen, die Kommunen mit der Wasserwirtschaft verfolgten. In den meisten Fällen haben diese neuen, in der Regel technisch gesteigerten Anforderungen sich nicht unmittelbar auf die Organisationsstruktur der Wasserwirtschaft sowie den Aufbau und die Arbeitsweise von Wasserwirtschaftsunternehmen ausgewirkt, da die überwiegende Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen in der Lage war, aus eigener Kraft und mit den vorhandenen Ressourcen diese gestiegenen Anforderungen zu erfüllen.

Dies hat dazu geführt, dass Deutschland derzeit weltweit führend im Wasserqualitätsmanagement ist. Allerdings haben die durch die neuen Anforderungen entstandenen Kosten häufig unmittelbar zu Preissteigerungen geführt. So führt beispielsweise John Briscoe als Weltbankgutachter in seinem Bericht zur Qualität der deutschen Wasserwirtschaft aus:

*„Deutschland ist seit langem weltweit führend im Wasserqualitätsmanagement. ... Beeindruckt hat uns der hohe Kenntnisstand in Umweltfragen, der gleichermaßen auf Seiten von Dienstleistern, Vorschriften erlassenden Stellen und Verbrauchern besteht“*¹⁹

*„Die deutsche Wasserwirtschaft ist für den Verbraucher ein sehr teurer Dienstleister.“*²⁰

In der jüngeren Vergangenheit sind aber vermehrt Strukturveränderungen in der Wasserwirtschaft erkennbar. Diese sind zwar nicht immer einheitlich, weisen aber einige grundlegende Tendenzen auf. So existiert ein Trend zu größeren Organisationseinheiten, Kooperationen von Wasserwirtschaftsunternehmen in einzelnen Aufgaben- und Arbeitsbereichen sowie der Beteiligung Privater bei der Erledigung wasserwirtschaftlicher Aufgaben.²¹ Was ursächlich für diese Entwicklung ist, ist umstritten und wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch thematisiert.

Mit diesen strukturellen Veränderungen geht eine geänderte Sichtweise auf die Wasserwirtschaft einher. Die im politischen und gesellschaftlichen Bereich geführten Diskussionen zur Liberalisierung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten betreffen zunehmend auch die Wasserwirtschaft als einen der letzten weitgehend regulierten Bereiche. Es stehen nicht mehr nur die originären Aufgaben und Ziele der

¹⁹ Briscoe, J.: Deutschland, 1995, S. 428.

²⁰ Briscoe, J.: Deutschland, 1995, S. 423.

²¹ Vgl. Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 283 f.; sowie die dort aufgeführten Beispiele.

Wasserwirtschaft im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern es wird verstärkt danach gefragt, wie diese Ziele erreicht werden. Somit entstehen neue, zusätzliche Anforderungen für die Wasserwirtschaft, die nicht selten gegenläufig zu den bisherigen – auf einem breiten Konsens aller Beteiligten und Verantwortlichen beruhenden – Zielen einer ökologisch verträglichen und technisch optimalen Wasserwirtschaft sind. Daher müssen neue Kompromisse bei der Zielgewichtung wie auch der organisatorischen Umsetzung der Zielerreichung gefunden werden. Insbesondere rückt die ökonomische Effizienz der Wasserwirtschaft stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung. Dies wird darin sichtbar, dass sich die deutsche Wasserwirtschaft verstärkt dem nationalen und internationalen²² Vergleich stellen muss und bei diesen Vergleichen regelmäßig die Kostenstruktur im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Auch mangelt es in dieser Diskussion weder an Kritik²³ am momentanen Zustand der Wasserwirtschaft noch an Szenarien und Meinungen, in welche Richtung sich die deutsche Wasserwirtschaft zukünftig verändern wird und sollte. Insbesondere wird immer wieder eine stärkere Beteiligung Privater prognostiziert und eine Marktliberalisierung gefordert.²⁴

Für die Zukunft steht weniger die Frage im Mittelpunkt, ob sich diese Anpassungsmechanismen fortsetzen werden, sondern vielmehr die Frage, in welche Richtung die Anpassungsprozesse führen, mit welcher Dynamik sich diese Prozesse vollziehen werden und wie die Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge auf diese reagieren.²⁵

Immer wieder wird der Vergleich zu den anderen bisher stark kommunal geprägten infrastrukturbezogenen Aufgabenbereichen wie der Strom- und Gasversorgung gezogen. Es wird gefragt, ob und inwieweit die Erfahrungen aus diesen Bereichen auf die Wasserwirtschaft übertragbar sind.²⁶

Auf dieser Basis identifiziert die vorliegende Arbeit Einflüsse, die für die vorherrschende Struktur der Wasserwirtschaft verantwortlich sind, und – was wesentlicher ist – fragt, welche Faktoren möglicherweise zukünftig in welcher Weise die Wasserwirtschaft maßgeblich beeinflussen werden. So sollen mögliche zu erwartende Veränderungen in der Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen antizipiert und begründet werden.

²² Hier kann insbesondere auf den Bericht einer Studienreise von Wasser- und Abwasserexperten der Weltbank verwiesen werden. Vgl. Briscoe, J.: Deutschland, 1995.

²³ Vgl. Briscoe, J.: Deutschland, 1995.

²⁴ Vgl. beispielhaft Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 279 ff.

²⁵ Vgl. Walz, R.: Umweltauswirkung Privatisierung, 2001, S. 28. Dieser sieht sogar einen weitgehenden Konsens in Politik, Wasserwirtschaft und Öffentlichkeit, dass für viele kommunale Wasserversorger und Abwasserentsorger Veränderungen „*unausweichlich*“ sind.

²⁶ Vgl. Mankel, B./Schwarze, R.: Wettbewerb, 2001, S. 418 ff.

Primäres Ziel der Arbeit ist es aber nicht, den vielen bereits vorhandenen Szenarien zur Entwicklung der Wasserwirtschaft noch ein weiteres hinzuzufügen. Ziel der Arbeit ist es auch nicht, mögliche Szenarien auf Basis einer einzelnen fachspezifischen Theorie zu überprüfen. Vielmehr sollen bei der Beurteilung verschiedener Möglichkeiten zur Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen – als Forschungsziel der Arbeit – die verschiedenen Sichtweisen und Anforderungen an die Wasserwirtschaft, die aus den speziellen Eigenschaften und differierenden Anforderungen des Gutes Wasser erwachsen, Berücksichtigung finden.

Dazu ist es notwendig, sich dem Forschungsgegenstand Wasserwirtschaft aus verschiedenen Perspektiven zu nähern. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, muss ein Bewertungsmaßstab an die einzelnen Organisationsformen der Wasserwirtschaft angelegt werden, der auf einem möglichst umfangreichen und offenen Kriterienkatalog beruht und somit die Möglichkeit eröffnet, die Wasserwirtschaft aus verschiedenen Perspektiven zu analysieren. Für diese Aufgabe bietet sich Nachhaltigkeit als Bewertungsmaßstab an. Nachhaltigkeit basiert auf einem ganzheitlichen Ansatz. Sie folgt nicht isoliert einer wissenschaftlichen Theorie, sondern fordert wissenschaftlich – als eine an einer gesellschaftlichen Leitbilddiskussion rückgekoppelte Forschung – einen transdisziplinären Ansatz (vgl. Kap. 2.3.1).²⁷

Anders als bei einer einzelnen wissenschaftlichen Theorie, lassen sich aus dem Prinzip der Nachhaltigkeit keine für alle Individuen identischen Kriterien ableiten. Daraus ergeben sich weitere Anforderungen. Nachhaltigkeit basiert auf individuell unterschiedlichen Zielen und Zielgewichtungen, aus denen sich unterschiedliche Kriterienkataloge ergeben. Um zu den verschiedenen Kriterienkatalogen als Bewertungsmaßstab der wasserwirtschaftlichen Organisationsformen zu gelangen, müssen unterschiedliche Nachhaltigkeitsleitbilder ausgearbeitet werden, aus deren Zielsystemen dann die Kriterien zur Bewertung der Wasserwirtschaft abgeleitet werden können. Dies ist nach der Erarbeitung der Szenarien der zweite wichtige Schritt der Arbeit.

Ausgedrückt in einer Handlungsanweisung bedeutet das oben dargestellte Forschungsziel der Arbeit somit: den momentanen Zustand der Wasserwirtschaft sowie die entwickelten realistischen Szenarien anhand der unterschiedlichen Ziele des Leitbildes der Nachhaltigkeit zu analysieren. Dabei werden die Kriterien der Nachhaltigkeit zuerst auf einzelne Organisationsformen von Wasserwirtschaftsunternehmen angewendet, um dann die sich aus der Gesamtheit der Wasserwirtschaftsunternehmen ergebende Struktur zu analysieren.

²⁷ Vgl. Spangenberg, J. H.: Forschung, 2003, S. 575 ff.

Durch dieses Vorgehen soll eine Basis geschaffen werden, auf der eine politische und gesellschaftliche Konsensfindung zur Funktion und Ausgestaltung der Wasserwirtschaft erfolgen kann.

Die Analyse des Forschungsgegenstandes soll dabei aufbauend auf dem in diesem Kapitel dargestellten wissenschaftlichen Vorgehen in folgenden Schritten erfolgen. Der Gang der Arbeit orientiert sich dabei im Wesentlichen an dem Leitfaden der schriftlichen Expertenbefragung (vgl. Kap. 2.3.4):

1. Arbeitsschritt: Kapitel 3 Grundlagen der Wasserwirtschaft

In diesem Kapitel werden die für den weiteren Verlauf der Arbeit wesentlichen Begriffe definiert. Die Historie, der momentane Zustand, die Funktionsweise und der rechtliche Rahmen der deutschen Wasserwirtschaft werden beschrieben. Ausgesuchte wasserwirtschaftliche Modelle europäischer Staaten werden als Alternative zu den deutschen Strukturen skizziert.

2. Arbeitsschritt: Kapitel 4 Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit wird definiert und es wird erarbeitet, was diese in Bezug auf die Wasserwirtschaft bedeutet. Dabei werden Nachhaltigkeitsleitbilder vorgestellt und analysiert, welche Anforderungen aus diesen an die Wasserwirtschaft erwachsen.

3. Arbeitsschritt: Kapitel 5 Einflussfaktoren

Es wird analysiert, welche Faktoren die Wasserwirtschaft und speziell deren organisatorischen Aufbau beeinflussen. Gefragt wird, was ursächlich für die vermehrt auftretenden Organisationsveränderungen in Form von Betriebszusammenschlüssen sowie einer vermehrten Beteiligung Privater ist und welches die maßgeblichen Einflussfaktoren der Zukunft sein werden.

4. Arbeitsschritt: Kapitel 6 Organisationsformen vor dem Leitbild der Nachhaltigkeit

Dieser Schritt analysiert die verschiedenen wasserwirtschaftlichen Organisationsmöglichkeiten. Hier werden die Eigenschaften der unterschiedlichen Organisationsformen erarbeitet. Besonders hinterfragt wird aber, mit welcher Art der Organisation die im ersten Schritt definierten Ziele und Kriterien der einzelnen Nachhaltigkeitsleitbilder am besten erreicht und umgesetzt werden können. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Unterschiede zwischen der rein kommunalen und der rein privaten Aufgabenerledigung einschließlich verschiedener Zwischenabstufungen gerichtet.

5. Arbeitsschritt: Kapitel 7 Zusammenfassende Beurteilung der deutschen Wasserwirtschaft

In diesem Kapitel werden nicht mehr einzelne Organisationsalternativen analysiert, sondern die sich aus dem Zusammenwirken aller Wasserwirtschaftsunternehmen ergebende Struktur vor dem Leitbild der Nachhaltigkeit.

6. Arbeitsschritt: Kapitel 8 Szenarien der Wasserwirtschaft

Die Sichtweise dieses Kapitels ist in die Zukunft gerichtet. Es wird gefragt, wie die im 3. Arbeitsschritt analysierten Einflussfaktoren die zukünftige Struktur der Wasserwirtschaft in Deutschland verändern. Dies erfolgt anhand von zwei Szenarien. Diese zwei Szenarien werden anhand der im Arbeitsschritt 2 erarbeiteten Nachhaltigkeitsbilder analysiert und es werden Aussagen getroffen, wie die Wasserwirtschaft innerhalb der Rahmenbedingungen dieser beiden Szenarien aufgebaut werden kann, um ein nachhaltiges Wirtschaften zu ermöglichen.

2.3 Forschungsdesign

2.3.1 Transdisziplinäres Vorgehen bei der Beantwortung der Forschungsfragen

„Transdisziplinäre Forschung ist wissenschaftliche Forschung, die ihre ursprünglichen lebensweltlichen Problemstellungen disziplinenunabhängig definiert und disziplinenunabhängig löst (Problemorientierung). Dabei wird das Gesamtproblem so in Teilbereiche eingeteilt (Problemzerlegung), dass in den Teilbereichen Methoden aus unterschiedlichen Disziplinen angewendet und dafür auch kombiniert und abgewandelt werden können (Freiheit der Methodenwahl). Gleichzeitig ist jeder Teilbereich auf die übrigen Teilbereiche – und somit auf das Gesamtproblem – ausgerichtet (wechselseitiger Bezug der Teilbereiche).“²⁸

In der wissenschaftlichen Debatte über die Aufgabenverteilung auf den öffentlichen – hier speziell kommunalen – und privaten Sektor gibt es bisher nur wenige interdisziplinäre und kaum transdisziplinäre Forschungsansätze.²⁹ Werden die Folgen von

²⁸ Jaeger, J./Scheringer, M.: Transdisziplinarität, 1998, S. 15.

²⁹ Zur Unterscheidung zwischen inter- und transdisziplinärer Forschung vgl. Brand, K.-W.: Nachhaltigkeitsforschung, 2000, S. 14 ff.

Deregulierungsmaßnahmen bzw. einer Verlagerung der Entscheidungsverantwortung vom Staat auf Private in Verknüpfung von wirtschaft-, sozial- oder verwaltungswissenschaftlichen Sichtweisen betrachtet, besteht die Verbindung der einzelnen Fachdisziplinen mehr in der Bezugnahme auf das gemeinsame Forschungsobjekt und in einer additiven Verknüpfung der einzelnen Forschungsfelder als in einer methodisch integrierten Forschung.³⁰ Dies gilt im Speziellen auch für die Wasserwirtschaft.³¹

Vorzugsweise auf Basis wirtschaftswissenschaftlicher Theorien werden die Möglichkeiten der Bereitstellung (bisher) öffentlicher Güter erforscht. Diese bewerten insbesondere die Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen im Hinblick auf eine optimale Allokation von Gütern.³² Daneben existiert eine rechtswissenschaftliche Diskussion der verfassungsrechtlichen Frage zur Aufgabenverteilung von öffentlicher Hand und Privaten.³³ Weiterhin gibt es eine Reihe von sozialwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Untersuchungen wie beispielsweise den „aktivierenden Staat“, die sich mit der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten beschäftigen. In diesen auf einzelnen Wissenschaftsdisziplinen ansetzenden Forschungen blieben jedoch insbesondere die ökologischen Auswirkungen unberücksichtigt.³⁴

Die Verbindung zwischen Wasserwirtschaft und Ökologie ist traditionell eine vorzugsweise interne Diskussion der Wasserwirtschaft und findet vorwiegend auf einer technischen Ebene statt. Es wird gefragt, mit welchen Maßnahmen und welchem Technikeinsatz und damit indirekt auch welchen Kosten sich definierte, vorwiegend

³⁰ So führt das Difu im Rahmen seines Forschungsprojekts „Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen – sozial-ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung“ zu diesem einseitig disziplinären Vorgehen aus: *„Eine genuin kommunalwirtschaftliche Perspektive, die notwendigerweise verschiedene wissenschaftliche Disziplinen integriert, scheint unserer Einschätzung nach bisher ‚unterbelichtet‘.“* Vgl. Libbe, J. u. a.: Liberalisierung, 2001, S. 22 ff.

³¹ Einen ausführlichen Überblick über den Stand der Forschung zur nachhaltigen Wasserwirtschaft liefert Richter-Jakob. Vgl. Richter-Jakob, B.: Nachhaltigkeitsanalyse, 2005, S. 4 f.

³² Beispielhaft für die Wasserwirtschaft vgl. Rüttgers, C.: Regulierung des Wassermarktes, 2005; Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005; Dick, G.: Rationale Regulierung, 1992.

³³ Beispielhaft zu diesem Thema vgl. Ronellenfitsch, M.: Grenzen Privatisierung, 1999; Strittmatter, M.: Privatwirtschaftliche Betätigung, 1997.

³⁴ Vgl. Libbe, J. u. a.: Liberalisierung, 2001, S. 23. Im Rahmen einer Veröffentlichung des net-Works-Forschungsprojekts wird ausgeführt: *„In der sogenannten Modernisierungsstrategie der Wasserwirtschaft überwiegt eine Instrumenten-Debatte über betriebliche Effizienzsteigerungen. Die Verbindung und der Zusammenhang zu Zielen der Nachhaltigkeit, zur Ökologie und zu den sozialen Komponenten sind noch randständig und zu wenig ausgebaut.“* Kluge, T.: Benchmarking-Konzepte, 2004, S. 5.

ökologische Ziele erreichen lassen.³⁵ Nicht gefragt wird, mittels welcher Organisationsform sich ökologische Ziele am besten erreichen lassen.³⁶

Da – wie in Kap. 2.2 beschrieben – es das Ziel der Arbeit ist, die Wasserwirtschaft an dem umfänglichen Kriterienkatalog der Nachhaltigkeit zu bewerten, reicht eine ausschließlich auf Literaturquellen basierende Betrachtung nicht aus. Sie würde in wesentlichen Teilen nur zur additiven Verknüpfung verschiedener Forschungsansätze führen. Denn gerade die Nachhaltigkeitsanalyse fordert aufgrund ihres integrativen Charakters auf gesellschaftlicher Ebene eine breite Partizipation der Betroffenen sowie eine wissenschaftliche Diskussion, die über die interdisziplinäre Kooperation hinausgeht.³⁷ Die notwendigen Daten werden daher überwiegend in Form einer empirischen Erhebung generiert.

2.3.2 Qualitativer Ansatz bei der Beantwortung der Forschungsfragen

Die Analyse des Forschungsgegenstandes Wasserwirtschaft basiert auf dem qualitativen Ansatz. Er ist am besten geeignet, die Wasserwirtschaft in der zuvor beschriebenen ganzheitlichen Struktur zu erfassen. Aussagen und Analysen von wasserwirtschaftlichen Experten stehen im Mittelpunkt bei der Bearbeitung der Forschungsfragen.

Am Beginn des Forschungsprozesses standen keine eindeutig formulierten Hypothesen. Vielmehr wurde ein für die qualitative Forschung typisches, induktives Vorge-

³⁵ Zu der (zu) stark technisch geführten wasserwirtschaftlichen Diskussion und der damit einhergehenden Kritik vgl. Wingrich, H.: Trend, 1999, S. 46 ff.

³⁶ Kluge und Schramm bringen dieses Problem in der wasserwirtschaftlichen Forschung wie folgt auf den Punkt: „Wasserinfrastruktur wurde in der Vergangenheit häufig auf Technik verkürzt. Tatsächlich ist es aber sinnvoll, ein umfassendes Verständnis zugrunde zu legen und dabei auch die ökologische, soziokulturelle und politische Einbettung der Infrastruktur zu berücksichtigen. ... Die primäre Ebene dieser Systeme besteht nicht allein aus der technisch-materiellen Infrastruktur (Ver- und Entsorgungsnetze, Netzknoten, Produktions- und Regelungsanlagen), sondern zugleich aus Ver- und Entsorgungsunternehmen, die die institutionell-organisatorische Lösung der Leistungserstellung erbringen.“ Kluge, T./Schramm, E.: Versorgungsunternehmen, 2005, S. 319 f.

³⁷ „Klar ist, so oder so, dass die Nachhaltigkeitsforschung anderen Kriterien genügen muss als eine rein (sub)disziplinäre, allein an Binnenkriterien wissenschaftlicher Erkenntnis orientierte Forschung. Nachhaltigkeitsforschung hat zentral mit Integrationsproblemen zu tun. Und sie ist in einen gesellschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozess eingebunden. Sie bewegt sich in einem spezifischen Spannungsverhältnis von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Praxis. Es ist dieses Spannungsverhältnis, das mit dem Begriff der ‚Transdisziplinarität‘ bezeichnet wird.“ Brand, K.-W.: Nachhaltigkeitsforschung, 2000, S. 14.

hen zur Hypothesengewinnung gewählt.³⁸ Der Forschungsprozess war während seines gesamten Verlaufs offen für Ergänzungen. Besonderes Augenmerk lag auf der sinnvollen argumentativen Weiterentwicklung von Aussagen.

Aufgrund der Komplexität des Forschungsgegenstandes, der daraus resultierenden Möglichkeit, ausschließlich auf Expertenmeinungen zurückgreifen zu können, sowie des transdisziplinären Ansatzes, der auf unterschiedlichste Erfahrungshintergründe zurückgreift, besitzen quantitative Aussagen zum Forschungsgegenstand nur eine bedingte Aussagekraft. Dennoch integriert der qualitative Forschungsansatz sinnvolle quantitative Ergänzungen. Die Integration von Quantifizierungen wird auch im vorliegenden Forschungsvorhaben immer dann vorgenommen, wenn es sinnvoll ist.³⁹ Quantifizierungen dienen dabei zur besseren Absicherung und Verallgemeinerung von qualitativen Aussagen.

2.3.3 Datenerhebung

Da die grundlegende Forschungsfrage nach der Beurteilung wasserwirtschaftlicher Organisationsformen anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsleitbilder in der wissenschaftlichen Literatur bisher nicht unmittelbar analysiert worden ist, basiert die Datenerhebung im Wesentlichen auf einer empirischen Erhebung mittels Expertenbefragung.

Ausgewählte Einzelaussagen aus Literaturquellen – die regelmäßig aber nur Teilbereiche des Forschungsfeldes beinhalteten – ergänzen die Daten der Erhebung. Zusätzlich flossen Erkenntnisse aus Fachgesprächen aus der Zeit vor und nach der empirischen Erhebung mit in die Analyse des Forschungsgegenstandes ein.

2.3.4 Empirische Erhebung

Ziel der empirischen Erhebung war es, die wesentlichen Daten zur Beantwortung der Forschungsfragen zu generieren. Sie erfolgte im Wesentlichen in Form von Interviews mit Experten aus dem Bereich der Wasserwirtschaft.⁴⁰

³⁸ Vgl. Lamnek, S.: Qualitative Sozialforschung, 2005, S. 250.

³⁹ Zu den Unterscheidungsmerkmalen qualitativer und quantitativer Analyse vgl. Mayring, P.: Qualitative Inhaltsanalyse, 2003, S. 16 ff.

⁴⁰ Wenn im weiteren Verlauf der Arbeit von „Experten“ die Rede ist, so sind damit die Teilnehmer der empirischen Erhebung gemeint.

Besonderer Wert wurde darauf gelegt, in die empirische Erhebung so viele Sichtweisen wie möglich zu integrieren. Damit sollten zum einen möglichst umfangreich begründete Szenarien der Wasserwirtschaft erstellt werden. Zum anderen gebietet dies das Prinzip der Nachhaltigkeit aufgrund seines umfänglichen Ansatzes. Dieses Vorgehen gilt sowohl für die Auswahl der Teilnehmer als auch für die Verfahrensweise innerhalb der empirischen Erhebung. Die Vorgehensweise der Expertenbefragung basiert auf den Grundlagen des probleminduzierten⁴¹ Interviews. Dabei wurde in zwei Schritten vorgegangen:

Der erste Schritt basiert auf einer schriftlichen Befragung.⁴² Er beinhaltet zum einen die allgemeinen Sondierungsfragen in die Thematik. Mit diesen Fragen wurde eruiert, ob das Thema für den Einzelnen überhaupt wichtig ist und welche subjektive Bedeutung ihm zugemessen wird. Weiter folgt der Leitfaden der schriftlichen Befragung den wesentlichen Themenaspekten der Forschungsfragen. Abgefragt wurden die grundlegenden Positionen zur Nachhaltigkeit, zu Faktoren, welche die deutsche Wasserwirtschaft zurzeit und zukünftig beeinflussen, sowie die Eigenschaften unterschiedlicher Organisationsformen. Um dem qualitativen Anspruch der empirischen Erhebung gerecht zu werden, beinhaltet bereits der Fragebogen viele offene Fragen, um den Experten Raum für ihre eigenen Meinungen und Ideen zu lassen. Im Februar und März 2004 wurden 124 Fragebögen an die Experten versendet.

Der zweite Schritt basiert auf Experteninterviews, die in der Zeit von Juni bis September 2004 geführt wurden. Die Interviewzeiten betrugen zwischen einer Dreiviertelstunde und dreieinhalb Stunden. Mit diesem Schritt sollen die in der schriftlichen Befragung erarbeiteten Ergebnisse vertieft werden. Die Interviewleitfäden sind dabei stärker auf den einzelnen Interviewten zugeschnitten. Erkenntnisse aus der schriftlichen Befragung sind in diese eingeflossen. Sie waren weit weniger standardisiert als der Fragebogen.

Kamen im Interview Aspekte zur Sprache, die für die Themenstellung bedeutsam waren und nicht im Leitfaden verzeichnet waren, so wurden sie bewusst aufgegriffen und weitergeführt. Den Experten wurde bewusst Zeit eingeräumt, von eigenen Erfahrungen und aus ihrer Sicht bedeutsamen Sachverhalten zu berichten.

⁴¹ Vgl. Mayring, P.: Qualitative Sozialforschung, 2002, S. 67 ff.

⁴² Der Fragebogen ist in Anlage 2 sowie das dazugehörige Anschreiben in Anlage 1 aufgeführt.

2.3.5 Auswahl der Teilnehmer der empirischen Erhebung

Bei der Auswahl der Experten im Rahmen der empirischen Erhebung wurden einige Kriterien zugrunde gelegt. Durch diese Auswahlkriterien sollte sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Sichtweisen auf den Forschungsgegenstand Wasserwirtschaft Berücksichtigung finden. So sollte die Gruppe der Teilnehmer insgesamt ein möglichst heterogenes Gesamtbild darstellen. Allen Teilnehmern ist lediglich gemeinsam, dass sie einen Anknüpfungspunkt zur Wasserwirtschaft aufweisen, der deutlich über das Maß eines normalen Konsumenten von Wasserwirtschaftsleistungen hinausgeht.⁴³ Somit sind ausschließlich wasserwirtschaftliche Experten Teilnehmer der empirischen Erhebung. Mit dieser Festlegung soll dem qualitativen Ansatz zur Beantwortung der Forschungsfragen Genüge geleistet werden.

Die Experten können dabei anhand von verschiedenen Kriterien in Gruppen zusammengefasst werden. Ein wesentliches Kriterium ist die momentan mit der Wasserwirtschaft in Verbindung stehende Tätigkeit. Ein weiteres Kriterium ist die fachliche Herkunft. Diese beiden Kriterien waren es auch, die bei der Festlegung der 124 Experten Anwendung fanden. Dabei sollten möglichst viele Tätigkeitsbereiche wie fachliche Hintergründe Berücksichtigung finden.

Nahezu alle Experten sind beruflich im Bereich der Wasserwirtschaft tätig. Entweder sind sie operativ in der Wasserwirtschaft tätig oder sie beschäftigen sich fachlich oder wissenschaftlich mit der Wasserwirtschaft. Nach dem Kriterium der mit der Wasserwirtschaft in Zusammenhang stehenden Tätigkeit können die Experten wie folgt typisiert werden:

Experten aus dem kommunalen (öffentlichen) Umfeld:

Die Experten dieser Gruppe sind überwiegend operativ mit der Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen befasst. Sie arbeiten direkt in der städtischen Verwaltung, in kommunal geführten Unternehmen oder in kommunal geprägten Verbänden. Sie sind dort in verschiedenen Funktionen mit der Durchführung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben betraut. Mehrheitlich sind dies Aufgaben der Betriebsführung, Unterhaltung und des Ausbaus der Infrastruktur. Sie reichen aber vereinzelt bis in die wasserwirtschaftliche Öffentlichkeitsarbeit oder den Bereich der Agenda 21. Nahezu alle Teilnehmer dieser Gruppe stammen aus NRW. Absolut gesehen stellt diese Gruppe die größte Anzahl von Experten.

⁴³ Der Expertenstatus im Rahmen eines Experteninterviews ergibt sich aus der Person oder der Funktion, die ein Experte innerhalb einer Organisation innehat. Der Experte muss für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich sein und dafür einen privilegierten Zugang zu Informationen haben. Vgl. Scholl, A.: Die Befragung, 2003, S. 67.

Experten aus privaten Wasserwirtschaftsunternehmen:

Diese zweite wesentlich operativ in der Wasserwirtschaft tätige Gruppe stammt aus den privaten Wasserwirtschaftsunternehmen. Aufgrund der wesentlich kleineren Anzahl privater Wasserwirtschaftsunternehmen im Vergleich zu den kommunalen ist auch der Stichprobenumfang zwangsläufig geringer. Damit eine ausreichend große Zahl an Experten zur Verfügung steht, wurde die Gruppe herkunftsmäßig nicht auf NRW beschränkt. Insbesondere wurde Wert darauf gelegt, Experten aus den in Deutschland tätigen internationalen Wasserwirtschaftsunternehmen zu einer Teilnahme zu bewegen.

Wasserwirtschaftliche Dienstleister:

Die dritte Gruppe operativ in der Wasserwirtschaft Tätiger sind private Dienstleister.⁴⁴ Sie unterscheiden sich von den privaten Wasserwirtschaftsunternehmen dadurch, dass sie nur einzelne ausgewählte Tätigkeiten innerhalb der Wasserwirtschaft und nicht – wie die privaten Wasserversorger – die gesamte oder zumindest wesentliche Teile der gesamten Leistungstiefe erbringen. Sie übernehmen dabei Dienstleistungen wie die Erstellung von Plänen, die Durchführung von Kanaluntersuchungen sowie die Beratung über technische, aber auch juristische und wirtschaftliche Aspekte. Charakteristisch ist für diese Gruppe, dass sie sowohl für private als auch für öffentliche Auftraggeber tätig ist.

Sonstige Experten:

Angesprochen wurden auch Experten, die zwar nicht direkt im Bereich der Wasserwirtschaft tätig sind, sich aber dennoch mit dieser beschäftigen. Dies sind vorzugsweise Experten, die sich wissenschaftlich mit diesem Themengebiet auseinandersetzen. Sie beschäftigen sich mit Themen wie der kommunalen Daseinsvorsorge oder der Bedeutung von Nachhaltigkeit und sind vorzugsweise in Forschungseinrichtungen oder Universitäten tätig. Dabei ist die Grenze zu den operativ in der Wasserwirtschaft tätigen Dienstleistern fließend.

Neben dem Anspruch, Experten aus möglichst vielen wasserwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen für die empirische Erhebung zu gewinnen, wurde auch Wert darauf gelegt, Experten mit einem unterschiedlichen fachlichen Hintergrund zu befragen. Die überwiegende Anzahl der Experten verfügt über einen ingenieurtechnischen Hin-

⁴⁴ Hier handelt es sich gemäß der Definition aus Kap. 2.1 um Experten, die in der Wasserindustrie tätig sind.

tergrund. An der Erhebung nahmen aber auch Experten mit einer betriebswirtschaftlichen, sozialwissenschaftlichen oder juristischen Ausbildung teil.⁴⁵

Soweit möglich wurde versucht, Experten direkt und nicht über die Organisation, in der sie tätig sind, anzusprechen. So wurden im Vorfeld der empirischen Erhebung Organisationen, deren Tätigkeit und Ausrichtung von besonderer Bedeutung für die wissenschaftliche Fragestellung sind, identifiziert. Dann wurde in der jeweiligen Organisation nach „der“ geeigneten Person gesucht. Daneben wurden Experten, die aufgrund ihrer Biographie von besonderem Interesse waren, unabhängig von ihrer Mitarbeit in einer bestimmten Organisation angesprochen.

Auf Grundlage der unterschiedlichen fachlichen Ausbildungen, beruflichen Werdegänge sowie unterschiedlicher Wahrnehmung und Deutung des wasserwirtschaftlichen Umfeldes ergeben sich verschiedenartigste „cognitive maps“ für das Forschungsfeld der Wasserwirtschaft.

2.3.6 Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials

Die Auswertung der Fragebögen (schriftliche Befragung) erfolgte sowohl nach quantitativen als auch nach qualitativen Merkmalen. Quantitative statistische Verfahren wurden immer dann angewandt, wenn von den Befragten eine Gewichtung auf einer Skala vorzunehmen war. Insgesamt konnten 27 Fragebögen ausgewertet werden.

Die beschreibenden Antworten des Fragebogens wurden inhaltlich ausgewertet und unter Oberbegriffen zusammengefasst. Es wurde überprüft, inwieweit diese unter Oberbegriffen zusammengefassten Antwortgruppen mit einer bestimmten Quantifizierung einhergehen. Erste Klassifikationen des Datenmaterials bildeten sich heraus. Dabei traten typische Grundhaltungen zu den einzelnen Bereichen des Forschungsvorhabens hervor, so dass eine erste Klassifikation des Datenmaterials möglich war. So entwickelte sich eine Grundstruktur von Funktionszusammenhängen auf Basis eines deskriptiven Systems.

Um möglichst viele Informationen aus den Experteninterviews für eine ausführliche Interpretation zu erlangen, wurden die Interviews mittels Tonband aufgezeichnet und wörtlich transkribiert. Lediglich in drei Fällen, in denen der Interviewte keine Ton-

⁴⁵ Beachtet werden sollte jedoch, dass in der Regel eine fachliche Qualifikation mit einer entsprechenden beruflichen Tätigkeit einhergeht. So ist es auch verständlich, dass die überwiegende Zahl der Experten, die sich operativ mit der Wasserwirtschaft beschäftigt, über einen ingenieurtechnischen fachlichen Hintergrund verfügen.

bandaufzeichnung wünschte, wurde ein zusammenfassendes Protokoll des Interviews erstellt. Zu allen Interviews wurde auf Basis der Transkriptionen eine strukturierende Inhaltsanalyse⁴⁶ erstellt. Insgesamt konnten 17 Interviews ausgewertet werden.

Die aus der schriftlichen Befragung gewonnenen Kategorien dienten dabei als erste zusätzliche Informationen. Aus den Interviews sind den bereits abgegrenzten Kategorien des deskriptiven Systems Informationen aus der schriftlichen Befragung zugeordnet worden. Die aus der schriftlichen Befragung abgeleiteten Kategorisierungen waren dabei das erste Kriterium, anhand dessen eine Inhaltsanalyse der Interviews erfolgte. Die Informationen aus den Interviews dienten im Wesentlichen dazu, die einzelnen Kategorien mit zusätzlichen Inhalten zu füllen. Zum andern dienten sie aber auch dazu, die einzelnen Kategorien klarer zu definieren und genauer gegeneinander abzugrenzen.

Dabei wurden die Kernaussagen der einzelnen Interviews den einzelnen Kategorien zugeordnet oder aus ihnen neue Kategorien abgeleitet. Umgekehrt wurden aber auch die Interviews an den bisher definierten Kriterien überprüft.

Verschiedentlich wurde von Experten auf Literaturquellen hingewiesen, die nach ihrer Auffassung Sachverhalte zutreffend darstellen. Dabei handelte es sich häufig um von den jeweiligen Experten selbst veröffentlichte Werke. Diese Informationen sind bei der Auswertung der empirischen Erhebung berücksichtigt worden. Genauso wurde mit nicht öffentlichen Vermerken verfahren, welche die Experten in die empirische Erhebung einbrachten.

Zu Einzelheiten der Auswertungsmethoden wird im weiteren Verlauf der Arbeit, bei der inhaltlichen Analyse der empirischen Daten, eingegangen.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Flick, U.: *Qualitative Forschung*, 2000, S. 214 f.

⁴⁷ Hier kann insbesondere auf die Kap. 4, 5 und 6 verwiesen werden.

3 Grundlagen der Wasserwirtschaft

3.1 Begriffserklärung Privatisierung und Liberalisierung

Privatisierung spielt in der deutschen Wasserwirtschaft eine zentrale Rolle. Eine weitgehende Liberalisierung der Rahmenbedingungen ist in der jüngeren Vergangenheit verstärkt in den Fokus der wasserwirtschaftlichen Diskussion gerückt. Um ein einheitliches Verständnis dieser Begriffe herzustellen, ist es notwendig, diese beiden Begriffe klar zu definieren und gegeneinander abzugrenzen.⁴⁸

Privatisierungen beziehen auf Tätigkeitsbereiche, die bisher durch den Staat wahrgenommen wurden und nunmehr privaten Dritten geöffnet werden.⁴⁹ Das heißt, Voraussetzung für eine Privatisierung ist stets das Vorhandensein einer Staatsaufgabe im formalen Sinne.⁵⁰ Innerhalb der infrastrukturbezogenen Aufgabengebiete der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung existieren jeweils nicht nur eine, sondern mehrere Staatsaufgaben.⁵¹

Dabei richten sich die gegenwärtigen wasserwirtschaftlichen Privatisierungsbemühungen auf diejenigen Staatsaufgaben, die mit der Leistungserbringung zu tun haben, das heißt unter die Definition der Siedlungswasserwirtschaft fallen. Diese privatisierungsrelevanten Aufgaben reichen vom Bau von Kanalleitungen über den Betrieb von Kläranlagen bis hin zur Durchführung der kompletten Wasserversorgung ein-

⁴⁸ Bei der Diskussion um mögliche Umwälzungen in der Wasserwirtschaft werden die Begriffe Privatisierung und Liberalisierung oft in einem Atemzug genannt und häufig miteinander vermischt. Zwar sind die Begriffe eng miteinander verbunden und bedingen sich teilweise gegenseitig, dennoch ist eine klare Trennung erforderlich. Vgl. Mehlhorn, H.: Fernwasserunternehmen, 2001, S. 26.

⁴⁹ Döring bezeichnet den Begriff der Privatisierung als „den Übergang der Aufgabenwahrnehmung von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Gestaltungsformen“. Weiterhin führt er aus, dass Privatisierung keineswegs einen einheitlichen Vorgang, sondern einen gleitenden Wandel bedeutet. Vgl. Döring, P.: Privatisierungsformen, 2005, S. 8.

⁵⁰ Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 107.

⁵¹ Inhalt und Umfang der formalen wasserwirtschaftlichen Staatsaufgaben ergeben sich überwiegend aus den Landeswassergesetzen. Im Bereich der Abwasserbeseitigung kann beispielsweise unterschieden werden zwischen der Entgegennahme der Abwässer, dem Bau und Betrieb der erforderlichen Anlagen, der Einleitung der geklärten Abwässer in ein Gewässer sowie den mit diesen Tätigkeiten verbundenen Aufgaben der finanziellen Förderung und ordnungsrechtlichen Überwachung. Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 107.

schließlich der Übernahme der dazugehörigen Infrastruktur, also von Aufgaben, die bisher primär in kommunaler Hand liegen.⁵²

In Abgrenzung zur Privatisierung weist die Liberalisierung keinen Bezug zu einem staatlichen bzw. kommunalen Tätigwerden auf. Bei der Liberalisierung geht es darum, ein bisher bestehendes (vorwiegend staatliches bzw. kommunales) Monopol zu beseitigen und die konkurrierende Leistungserbringung durch Private oder staatliche und Private zuzulassen. Man hat es also mit einem echten „Wettbewerb im Markt“ und nicht wie bei der Privatisierung um einen „Wettbewerb um den Markt“ zu tun (vgl. Kap. 3.1.4).⁵³

Da der Begriff Privatisierung zunächst nur die Verlagerung der wirtschaftlichen Betätigung vom Staat auf Private beschreibt,⁵⁴ kann der Vollzug der Privatisierung in verschiedenen Ausprägungen erfolgen. Die grundlegenden Privatisierungsformen sind in den drei folgenden Unterkapiteln erläutert.⁵⁵ Dabei ist die Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung – sowie deren verfassungsrechtlicher Grenzen⁵⁶ – seit langem Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen.⁵⁷

⁵² Von diesen Aufgaben sind die Aufgaben des infrastrukturellen Umweltschutzes zu unterscheiden, welche teilweise zwar ebenfalls von den Kommunen wahrgenommen werden, allerdings in der Funktion des Unternehmensträgers oder Satzungsgebers. Dies sind regelmäßig die Aufgaben, die nicht unter die enge Definition der Siedlungswasserwirtschaft subsumiert werden können, wie der Hochwasserschutz. Daneben existieren zur Umweltüberwachung Behörden von Bund und Ländern, welche ihrerseits wieder Gegenstand von Privatisierungsbemühungen sein können. Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 108.

⁵³ Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 109.

⁵⁴ Vgl. Hellermann, J.: Privatisierung, 2001, S. 20.

⁵⁵ Neben der in den folgenden Unterkapiteln erläuterten formellen Privatisierung, der materiellen Privatisierung und der funktionalen Privatisierung werden noch die Vermögensprivatisierung (auf welche in dem Kapitel zur materiellen Privatisierung (vgl. Kap. 3.1.2) kurz eingegangen wird), die Finanzierungsprivatisierung und die Verfahrensprivatisierung unterschieden. Vgl. Oldiges, M.: Privatisierung, 2001, S. 15.

⁵⁶ Ronellenfitsch kommt zu dem Ergebnis, dass sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive zur Privatisierungsthematik keine klaren Aussagen treffen lassen. Da Verfassungen auf politischen Kompromissen beruhen, allgemein gehalten sind und obendrein allgemeinverständlich sein sollen, zeichnet sich das Verfassungsrecht nicht durch Trennschärfe aus. Damit lassen sich auch für die Privatisierungsthematik keine klaren Aussagen treffen.

Es wird immer wieder versucht, einzelne Fälle von Privatisierungen im positivistischen Zugang auf einzelne Verfassungsartikel zu lösen. Diese können durchaus vereinbar sein mit den relevanten Art. 12, 14, 28 Abs. 2 GG. Allerdings kann die Summe von Privatisierungen verfassungsrechtlich durchaus bedenklich werden, da das Grundgesetz sich für den (Verfassungs-) Staat als Organisationsform des sozialen Zusammenlebens entschieden hat. Daraus ergibt sich als Konsequenz für kommunale Aufgaben, dass eine Privatisierung ohne Gefährdung der Staatlichkeit nicht unbegrenzt möglich ist. Vgl. Ronellenfitsch, M.: Grenzen Privatisierung, 1999, S. 711.

⁵⁷ Vgl. dazu beispielhaft Winkler, A.: Privatisierungshemmnisse, 1999.

3.1.1 Formelle Privatisierung

Bei der formellen Privatisierung⁵⁸ schlüpft der Staat in das Kostüm des Privatrechts. Dabei wird ein Teil staatlicher Verwaltung ausgegliedert und zu einer Kapitalgesellschaft umfunktioniert. Der Anteilsbesitz an dem Unternehmen bleibt in diesen Fällen ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand. So bleibt die rechtliche und wirtschaftliche Verfügungsgewalt an dem privatisierten Betrieb durch die Kommune erhalten.⁵⁹ Öffentliches Recht wird dabei durch privates Recht ersetzt. Bei dieser Art der Privatisierung handelt es sich nicht um eine Privatisierung im eigentlichen Sinne, da weder die Pflicht zur Aufgabenerfüllung noch die Durchführung und Erledigung einer Aufgabe auf einen Privaten übertragen wird.

Ziele der formellen Privatisierung sind die Dezentralisierung der Verwaltung und die Auslagerung organisatorisch separierbarer Aufgaben. Mit der formellen Privatisierung soll der Kommune ein Weg zu erhöhter staatlicher Effizienz⁶⁰ sowie zu besserer Information der staatlichen Entscheidungsträger geebnet werden. Auch soll die formelle Privatisierung die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Unternehmen bei Marktliberalisierungen steigern.⁶¹

3.1.2 Materielle Privatisierung

Bei der materiellen Privatisierung⁶² zieht sich die Kommune vollkommen aus der Aufgabenerfüllung zurück und überträgt sie in den Verantwortungsbereich nicht öffentlicher Rechtssubjekte,⁶³ unabhängig davon, ob die Aufgabe zuvor in einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisationsform wahrgenommen wurde.⁶⁴

⁵⁸ Anstelle des Begriffs der formellen Privatisierung werden häufig synonym Organisationsprivatisierung oder Scheinprivatisierung verwendet.

⁵⁹ Vgl. Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 153.

⁶⁰ Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen jedoch, dass eine bloße formelle Privatisierung einer Verwaltungseinheit nicht ausreichend ist, um positive Effekte im Hinblick auf Effektivität und Effizienz zu erreichen. Vgl. Schedler, K./Proeller, I.: Public Management, 2000, S. 69.

⁶¹ Vgl. Siemer, G.: Wettbewerb, 2002, S. 14.

⁶² Der Begriff Aufgabenprivatisierung ist damit nur ein Synonym für die materielle Privatisierung.

⁶³ Man spricht von einer unechten Aufgabenprivatisierung, wenn die Organisationseinheit, auf die die Aufgabe übertragen wird, dem Staat zuzurechnen ist. Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 109. Von einer materiellen Teilprivatisierung wird gesprochen, wenn eine Aufgabe an ein Unternehmen übertragen wird, an dem sowohl der Staat als auch Private beteiligt sind. Diese gemischtwirtschaftlichen Unternehmen werden als „Public-Private-Partnership“ bezeichnet. Vgl. Monzel, M.-G.: Privatisierung, 2001, S. 40 ff.

⁶⁴ Vgl. Gern, A.: Privatisierung Kommunalverwaltung, 1997, S. 8.

Mit der materiellen Privatisierung erfolgt eine Entlassung öffentlicher Aufgaben aus dem öffentlichen Sektor mit der Konsequenz einer zukünftig ausschließlich privatwirtschaftlich gesteuerten Leistungserstellung.⁶⁵ Die Möglichkeit einer materiellen Privatisierung scheidet immer dann aus, wenn es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt.⁶⁶

Charakteristisch für die Aufgabenprivatisierung (wie auch für die funktionale Privatisierung) ist, dass mit ihr in der Regel das Entstehen eines „Wettbewerbs um den Markt“⁶⁷ verbunden ist.⁶⁸ Auch wird der Rückzug aus der Aufgabenerfüllung durch die vormals alleinverantwortliche kommunale oder staatliche Stelle fortan durch Regulierung gesteuert. Damit versuchen die kommunalen und öffentlichen Stellen, auch der nach einer materiellen Privatisierung fortbestehenden Verantwortung gerecht zu werden.⁶⁹ An die Stelle der leistungserbringenden Verwaltung tritt die regulierende Verwaltung. Einhergehend mit der materiellen Privatisierung werden regelmäßig die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögensgegenstände an das mit der Aufgabenwahrnehmung betraute private Unternehmen (häufig in Form von Gesellschaftsanteilen) veräußert.⁷⁰ Von den Befürwortern einer materiellen Privatisierung werden unter anderem folgende Vorteile⁷¹ für eine Präferenz der nichtöffentlichen Aufgabenerfüllung genannt:⁷²

- Ausnutzung der Effizienzwirkungen des „Wettbewerbs um den Markt“, Erhöhung der Marktnähe der Leistungen, Sicherung von Innovationen.
- Möglichkeit der Umgehung von Restriktionen bürokratischer, dienstrechtlicher oder haushaltsrechtlicher Art.
- Die mit einer materiellen Privatisierung häufig verbundenen Vermögensveräußerungen führen zu einem Liquiditätszufluss. Aus diesem sowie aus dem zukünftigen Wegfall der dann materiell privatisierten Aufgabe ergibt sich dauerhaft für die Kommune ein finanzieller Vorteil.
- Annahme, dass privatwirtschaftliche Leistungserstellung generell effektiver ist als die öffentlich-rechtliche.

⁶⁵ Vgl. Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 153.

⁶⁶ Vgl. Schoch, F.: Privatisierung, 1993, S. 378.

⁶⁷ Zur Definition des „Wettbewerbs um den Markt“ vgl. Kap. 3.1.4.

⁶⁸ Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 109. Für einen „Wettbewerb im Markt“ ist zusätzlich oder auch anstelle der Privatisierung eine Liberalisierung notwendig.

⁶⁹ Gleiches gilt für die funktionale Privatisierung.

⁷⁰ Diese Art der Privatisierung wird auch als Vermögensprivatisierung bezeichnet.

⁷¹ Die aufgezählten Gründe werden von vielen Experten der empirischen Erhebung allerdings nicht als Vorteile für eine materielle Privatisierung gesehen, was sich auch noch im Verlauf dieser Arbeit zeigen wird.

⁷² Vgl. Siemer, G.: Wettbewerb, 2002, S. 15 f.

3.1.3 Funktionale Privatisierung

Die funktionale Privatisierung⁷³ befindet sich in der „Pufferzone“ zwischen der materiellen und der formellen Privatisierung.⁷⁴ Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass nur ein Teil der Verantwortung für die betroffene Aufgabe abgegeben wird.⁷⁵ Anders als bei der materiellen Privatisierung steht bei der funktionalen Privatisierung die Durchführung der Aufgabe im Mittelpunkt. Es geht darum, wie bei der Erbringung einer staatlichen Leistung ein Privater integriert werden kann. Bei ihr wird also lediglich der Vollzug der Aufgabe oder Teilaufgabe auf einen Privaten⁷⁶ übertragen. Die Aufgabenzuständigkeit bzw. die Aufgabenverantwortung verbleibt – anders als bei der materiellen Privatisierung – im öffentlichen Sektor.

Auch liegt es im Gestaltungsrahmen der funktionalen Privatisierung, ob im Außenverhältnis zum Empfänger der Leistung der Staat⁷⁷ oder der Private⁷⁸ in Erscheinung tritt.

3.1.4 Wettbewerbsformen

Für den Sektor der Wasserwirtschaft kann man grundsätzlich zwischen zwei Arten eines möglichen Wettbewerbs⁷⁹ unterscheiden. Diese werden regelmäßig in der Lite-

⁷³ Synonyme Begriffe zur funktionalen Privatisierung sind Funktionsprivatisierung, funktionelle Privatisierung oder Produktionsprivatisierung.

⁷⁴ Vgl. Burgi, M.: Funktionale Privatisierung, 1999, S. 433.

⁷⁵ Vgl. Burgi, M.: Funktionale Privatisierung, 1999, S. 342.

⁷⁶ Man spricht von einer unechten funktionalen Privatisierung, wenn die Organisationseinheit, die mit der Durchführung der Aufgabe betraut wird, dem Staat zuzurechnen ist. Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 109.

⁷⁷ Das Betriebsführungsmodell und das Betreibermodell sind die klassischen Modelle einer funktionalen Privatisierung, bei denen der Staat als Leistungserbringer gegenüber dem Leistungsempfänger in Erscheinung tritt (vgl. Kap. 3.2.4.2 und 3.2.4.3).

⁷⁸ Die Dienstleistungskonzession ist ein Modell einer funktionalen Privatisierung, bei dem der Private als Leistungserbringer gegenüber dem Leistungsempfänger in Erscheinung tritt (vgl. Kap. 3.2.4.4).

⁷⁹ Im internationalen Kontext wird darüber hinaus häufig auch von einem „virtuellen“ Wasserhandel gesprochen. Die Produktion nahezu jeden – landwirtschaftlichen wie industriellen – Produktes erfordert Wasser, welches allerdings im Endprodukt nicht mehr physisch vorhanden ist. Der Handel von Waren bedeutet daher immer indirekt auch einen Handel mit dem in ihnen enthaltenen „virtuellen Wasser“. (Internationale) Handelsströme richten sich vor allem nach ökonomischen Gesichtspunkten, so dass idealerweise bei einer realistischen Preisgestaltung auch die Kosten für das Gut Wasser (einschließlich einer möglichen langfristig durch den Verbrauch ausgelösten Verknappung von Wasser) in die Kalkulation eingehen müssen. Vgl. Lotze-Capem, H.: Was-

ratur mit den Begriffen „Wettbewerb um den Markt“ und „Wettbewerb im Markt“ umschrieben.⁸⁰ Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Organisationsformen besteht darin, dass beim „Wettbewerb um den Markt“ Gebietsmonopole bestehen, während der „Wettbewerb im Markt“ einen freien Marktzugang ermöglicht, also der Markt bereits liberalisiert ist.

„Wettbewerb um den Markt“:

Ziel beim „Wettbewerb um den Markt“ ist es, durch eine zeitlich befristete Ausschreibung von Versorgungs- und Entsorgungsrechten Wettbewerb um einzelne Gebiete zu entfachen.⁸¹ Mit dem „Wettbewerb um den Markt“ geht also in der Regel eine funktionale Privatisierung einher. Daneben stellt auch die Suche nach einem privaten Partner für eine Kooperationsgesellschaft (vgl. Kap. 3.2.4.1) eine Art „Wettbewerb um den Markt“ dar. Allerdings findet bei dieser Form der Partnersuche Wettbewerb nur einmalig statt. Das Modell der befristeten Partnersuche ist charakteristisch für Frankreich, setzt sich aber auch in Deutschland immer mehr durch. Der „Wettbewerb um den Markt“ findet in Form von Ausschreibungen statt. Dabei wird häufig unterstellt, dass die Wettbewerbsintensität umso höher ist, je kürzer die Vertragslaufzeiten sind.⁸²

„Wettbewerb im Markt“:

Der „Wettbewerb im Markt“ bezeichnet die Aufhebung der Gebietsmonopole in der Wasserwirtschaft (Liberalisierung).⁸³ Es ist somit speziell in Deutschland für diese Art des Wettbewerbs eine Aufhebung des § 103 GWB a. F. notwendig. Folgende Ansätze eines „Wettbewerbs im Markt“, die durch eine gesetzgeberische Regulierung erreicht werden können, werden für die Wasserwirtschaft diskutiert:⁸⁴

serknappheit, 2006, S. 12; sowie ausführlich zu den Risiken, die mit dem „virtuellen“ Wasserhandel verbunden sind, Horlemann, L./Neubert, S.: Virtueller Wasserhandel, 2006, S. 26 ff.

Israel beispielweise importiert bewusst Weizen, um die aus dem Wasserverbrauch resultierenden Kosten zu umgehen. Vgl. Kläsgen, M.: Bevölkerungsexplosion, 2001, S. 20.

⁸⁰ Vgl. dazu beispielhaft Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 29 ff.; Grobosch, M.: Allokation Wasser, 2003, S. 173 ff.; Ewers, H.-J. u. a.: Marktöffnung, 2001, S. 37 ff.

⁸¹ Eine solche zeitlich befristete Übertragung erfolgt in der Regel in Form von Betriebsführungsmodellen (vgl. Kap. 3.2.4.2), Betreibermodellen (vgl. Kap. 3.2.4.3) sowie im Rahmen von Konzessionsverträgen (vgl. Kap. 3.2.4.4).

⁸² Vgl. Deutsche Bank Research (Hrsg.): Liberalisierung, 2000, S. 10.

⁸³ Der „Wettbewerb im Markt“ ist also unabhängig von Privatisierungen.

⁸⁴ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 177 f. In der Literatur werden vereinzelt für die Wasserwirtschaft noch weitere Wettbewerbsmodelle wie der Wettbewerb an der Grenze dargestellt, welche jedoch in der Diskussion nur von untergeordneter Bedeutung sind. Vgl. Mankel, B./Schwarze, R.: Wettbewerb, 2001, S. 421. Speziell in der jüngeren Vergangenheit gerät ein Wettbewerb durch handelbare Wasserentnahmerechte in den Fokus der wissenschaftlichen Diskussion. Vgl. Lux, A.: Handelbare Wasserentnahmerechte, 2005.

- Freier Leitungsbau: Bei dieser Variante der Liberalisierung des Markts wird das Marktgebiet eines regionalen Monopolisten durch den Bau paralleler Rohrleitungen weiterer Anbieter für den Wettbewerb geöffnet.
- Durchleitung durch fremde Netze: Die Benutzung des Rohrleitungssystems eines Versorgungsgebietes steht nach der aktuellen Rechtslage ausschließlich dem ortsansässigen Versorger zu. Bei dieser Form der Marköffnung müssten Wasserversorgungsunternehmen gegen ein angemessenes Entgelt gebietsfremden Anbietern den Netzzugang ermöglichen.⁸⁵
- Einschaltung von Wasserhändlern: Dieses Modell ist gekennzeichnet durch eine Positionierung von Händlern zwischen Endverbraucher und ortsansässigem Wasserversorger. Weiterhin bezieht der Endverbraucher sein Trinkwasser aus dem Netz des örtlichen Wasserversorgungsunternehmens, den Wasserlieferungsvertrag schließt er jedoch mit einem Zwischenhändler ab. Im Bereich der Zwischenhändler kommt es zu Wettbewerb. Für große Multi-Utility-Unternehmen ist diese Zwischenhändlerfunktion besonders interessant, da sie ihre Kunden gleichzeitig mit Strom oder Gas versorgen und damit Verbundvorteile realisieren können.⁸⁶ Weiterhin wird diskutiert, dieses Verfahren mit dem System der Durchleitung durch fremde Netze zu kombinieren. Es steht dann einem Zwischenhändler frei, von welchem Versorger er das Wasser bezieht.

Neben diesen Wettbewerbsformen gewinnt der virtuelle Wettbewerb in Form des Benchmarkings als ein Wettbewerbs-Surrogat⁸⁷ zunehmend Bedeutung.⁸⁸ Benchmarking versucht durch Kennzahlenvergleiche, Ursachenanalyse sowie Festlegung eines Zielwertes für umsetzbare Maßnahmen eine Regulierung und Steuerung der Organisation zu erreichen. Elementar ist hierbei der Rückkopplungsprozess mit turnusmäßigen Soll/Ist-Vergleichen.⁸⁹ Wichtig ist, dass Benchmarking-Systeme ihre Ziele nicht nur an Effizienzgesichtspunkten festmachen sollten, sondern sämtliche

⁸⁵ Zu den infrastrukturellen und technischen Voraussetzungen für eine Durchleitung durch fremde Netze vgl. Mehlhorn, H.: Wasserdurchleitung, 2001, S. 103 ff.; zu den rechtlichen Problemstellungen einer Durchleitung durch fremde Netze vgl. Koch, T.: Wettbewerbsrecht, 2003, S. 98 ff.

⁸⁶ Das Multi-Utility-Unternehmen hat dabei den Vorteil, dass es dem Kunden auch ein aus seiner Sicht weniger rentables Produkt anbieten kann, um mit seinen anderen Produkten in Kundenkontakt zu kommen. Dieser Vorteil des umfassenden Anbietens von Ver- und Entsorgungsleistungen (Strom, Gas, Wasser und eventuell Abwasser) liegt aber auch bei den klassischen kommunalen Stadtwerken.

⁸⁷ Vgl. Kluge, T.: Benchmarking-Konzepte, 2004, S. 5; Merkel, W.: Kennzahlensysteme, 2003, S. 4 ff.; Merkel, W.: Einsatz Kennzahlensysteme, 2001, S. 68.

⁸⁸ Vgl. Scheele, U.: Vergleichender Wettbewerb, 2004, S. 11.

⁸⁹ Vgl. Kluge, T.: Benchmarking-Konzepte, 2004, S. 5.

Ziele einer nachhaltigen Wasserversorgung⁹⁰ – also neben den ökonomischen auch ökologische und soziale Ziele – beinhalten sollten.⁹¹

Die spezifische Regulierung im Rahmen eines Yardstick-Wettbewerbs⁹² greift den Vergleich als Grundgedanken des Benchmarkings auf. Anders als beim Benchmarking werden jedoch die aus den Unternehmensvergleichen gewonnenen Erkenntnisse dazu genutzt, besonders effiziente Unternehmen zu belohnen und besonders ineffiziente Unternehmen zu sanktionieren.⁹³ Dies geschieht dadurch, dass sich die Tarife für wasserwirtschaftliche Leistungen nicht an den Kosten des jeweiligen Unternehmens orientieren, sondern an den Durchschnittskosten aller Unternehmen ausgerichtet sind. Unternehmen, die den Vergleichsmaßstab (Yardstick) übertreffen, erwirtschaften einen Ertragsgewinn. Unternehmen, die den Vergleichsmaßstab nicht erreichen, müssen die Aufwendungen selbst tragen. Anders als Benchmarking, mit dem Wettbewerb auch in den nicht direkt monetär quantifizierbaren Bereichen Service oder Kundenzufriedenheit simuliert werden kann, ist der Yardstick-Wettbewerb ein primär an ökonomischen Zielen und Anreizmechanismen ausgerichtetes Konzept.⁹⁴

3.2 Die Wasserwirtschaft in Deutschland

Kennzeichnend für die deutsche Wasserwirtschaft ist ihre lokale Verankerung sowie kommunale Prägung. Es besteht sowohl für die Wasserversorgung als auch für die Abwasserentsorgung eine gesetzliche Pflicht zum Tätigwerden der Kommunen. Aber in den meisten Kommunen ist die Wasserwirtschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge mehr als nur eine rein auf gesetzlichen Regelungen beruhende Pflichtaufgabe.

⁹⁰ Zu den Zielen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft vgl. Kap. 4. Kennzahlenvergleiche zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit existieren dabei in der deutschen Wasserwirtschaft bereits seit über 30 Jahren. Weitere Ziele wie die Verbesserung der Trinkwasserqualität, die Erhöhung der Kundenzufriedenheit sowie der Umwelt- und Ressourcenschutz werden dagegen erst seit Mitte der 90er Jahre verstärkt in Benchmarking-Vergleiche aufgenommen. Vgl. Knaus, W.: Benchmarking, 2002, S. 64.

⁹¹ Vgl. Kilchmann, A.: Benchmarking, 2003, S. 34; beispielhaft für einen Benchmarking-Zielkatalog, der auf den umfänglichen Kriterien der Nachhaltigkeit aufbaut, vgl. Hirner, W./Merkel, W.: Benchmarking, 2003, S. 24.

⁹² Der Grundgedanke des Yardstick-Wettbewerbs geht auf Shleifer und Littlechild zurück. Vgl. Shleifer, A.: Yardstick Competition, 1985; Littlechild, S. C.: Water Authorities, 1986.

⁹³ Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 19.

⁹⁴ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 75; Mankel, B./Schwarze, R.: Wettbewerb, 2001, S. 425.

3.2.1 Rechtlicher Rahmen

Nach dem GG ist die Wasserwirtschaft eine grundsätzlich kommunale Aufgabe.⁹⁵ In Art. 28 Abs. 2 führt das Grundgesetz aus:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Unter diese Regelung fallen auch die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.⁹⁶ Welche Organisationsform eine Kommune zur Erfüllung der Aufgabe wählt, bleibt ihr überlassen. Überwiegend wird aus Art. 28 Abs. 2 gefolgert, dass dieser die wirtschaftliche Betätigung auf ihr Gemeindegebiet begrenzt.⁹⁷

Über Art. 75 GG wird die Rahmengesetzgebungspflicht für wasserwirtschaftliche Belange dem Bund zugewiesen, der diese mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG), der Trinkwasserverordnung (TrinkwV), dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG) sowie einigen weniger bedeutsamen Rechtsnormen erfüllt.⁹⁸ Damit delegiert er die Zuständigkeit zu einem großen Teil an die Länder weiter.

Zur Überwachung der wasserwirtschaftlichen Regelungen hat sich unterhalb der Bundesebene ein überwiegend dreistufiger Aufbau etabliert.⁹⁹ In den großen Flächenstaaten sind dies:¹⁰⁰

- die oberste Wasserbehörde; dies sind in den meisten Fällen Umweltministerien, die grundsätzliche strategische Entscheidungen treffen,
- die obere, höhere bzw. mittlere Wasserbehörde, die meistens der Bezirksregierung zugeordnet und für die regionale Wasserwirtschaftsplanung zuständig sind,
- die unteren Wasserbehörden (Städte, Landkreise und Wasserwirtschaftsämter) verfügen über Beratungs-, Überwachungs- und Vollzugsfunktionen.

⁹⁵ Die grundsätzliche staatliche Verantwortlichkeit ergibt sich dabei aus dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG.

⁹⁶ Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 10.

⁹⁷ Vgl. Tomerius, S.: Wirtschaftliche Beteiligung, 2004, S. 17 f.

⁹⁸ Vgl. Hansen, W. u. a.: Siedlungswasserwirtschaft Deutschland, 2003, S. 382 f.

⁹⁹ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 156.

¹⁰⁰ Vgl. Kraemer, R. A./Jäger, F.: Deutschland, 1997, S. 47.

3.2.1.1 Anschluss- und Benutzungszwang

Über den Anschluss- und Benutzungszwang besteht die Verpflichtung des Einzelnen, sich an die öffentliche Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung anzuschließen. Diese Verpflichtung ist in den Landeswassergesetzen¹⁰¹ geregelt und stellt einen Eingriff in die Grundrechte (Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 12 GG – Berufsfreiheit, Art. 14 GG – Eigentum) in Form von ordnungs- und polizeirechtlicher Natur dar.¹⁰² Der Anschluss- und Benutzungszwang beruht auf der Erkenntnis, dass ein gesundheitlich unbedenkliches Zusammenleben nur dann möglich ist, wenn eine hygienisch einwandfreie Wasserver- und Abwasserentsorgung vorhanden ist. Dies wird als eine Grundvoraussetzung für das Wohl der Allgemeinheit gesehen.¹⁰³ Allerdings muss der Anschluss- und Benutzungszwang Härtefallklauseln enthalten, die Ausnahmen erlauben, wenn dieser Zwang im Einzelfall eine unzumutbare Härte darstellt.¹⁰⁴

3.2.1.2 Wasserversorgung als kartellrechtlicher Ausnahmerebereich

Auch nach der Kartellrechtsrechtsnovelle vom 26.08.1998 (in Kraft getreten am 01.01.1998) gelten die der Wasserversorgung eingeräumten wettbewerblichen Sonderregelungen weiter. In § 131 Abs. 8 GWB wurde geregelt, dass in Bezug auf die öffentliche Wasserversorgung – anders als für die Bereiche Gas und Elektrizität – die §§ 103, 103a und 105 GWB in der originären Fassung vom 20.02.1990 weiterhin Geltung haben.¹⁰⁵ Die wesentlichen Vorschriften des GWB sowie das Verbot wettbewerbswidrigen Verhaltens finden im Bereich der Wasserversorgung keine Anwendung. § 103 GWB a. F. legitimiert speziell Verstöße gegen das allgemeine Kartellverbot (§ 1 GWB), das Preisbindungsverbot (§ 15 GWG) und das Verbot von Ausschließlichkeitsverbindungen. Eine Freistellung erfolgt durch Anmeldung bei der Kartellbehörde, der auch die Missbrauchsaufsicht obliegt.¹⁰⁶

¹⁰¹ Vgl. Leymann, G.: Landespolitische Sicht, 2001, S. 101.

¹⁰² Vgl. Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 20.

¹⁰³ Vgl. Leymann, G.: Landespolitische Sicht, 2001, S. 101.

¹⁰⁴ Bei der Abwägung findet dabei regelmäßig eine Abwägung zwischen der Privatnützigkeit des Eigentums und der Gemeinwohlbindung statt. Dabei ist in der Rechtsprechung die deutliche Tendenz, weitere Ausnahmetatbestände vom Anschluss- und Benutzungszwang zuzulassen, ersichtlich. Vgl. Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 20. Mit dieser Regelung kann auch der vergleichsweise hohe Anteil der industriellen Eigenversorgung mit Wasser erklärt werden.

¹⁰⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Energiewirtschaftsrecht, 1997.

¹⁰⁶ Vgl. Hansen, W. u. a.: Siedlungswasserwirtschaft Deutschland, 2003, S. 385.

Freistellungsfähige Verträge sind:¹⁰⁷

- Demarkationsverträge erlauben es Wasserversorgungsunternehmen, sich gegenseitig zu verpflichten, die Wasserversorgung in einem bestimmten Gebiet zu unterlassen (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB a. F.).
- Mittels Konzessionsverträgen sichern Gebietskörperschaften Wasserversorgungsunternehmen das Recht zu, exklusiv in einem bestimmten Gebiet Endverbraucher mit Trinkwasser zu versorgen (§ 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB a. F.).
Angemerkt sei, dass die Gemeinde für das Recht zur Nutzung öffentlicher Wege Konzessionsabgaben erheben kann, deren Höhe sich nach den Roheinnahmen des Versorgungsunternehmens bemisst. Für Wassernutzer mit Standardverträgen beträgt die Höchstgrenze der Konzessionsabgabe je nach Gemeindegröße zwischen 10 % und 18 % der Erlöse des Wasserversorgungsunternehmens. Für Sondervertragskunden liegt die Grenze bei 1,5 %.¹⁰⁸
- Durch Preissicherungsverträge werden vorzugsweise Preissicherungsklauseln zwischen dem Versorgungsunternehmen und dem Verteilungsunternehmen festgelegt. Darin verpflichtet sich das Verteilungsunternehmen, bei Weiterverkauf des bezogenen Gutes den eigenen Abnehmern keine ungünstigeren Preise oder Bedingungen zu gewähren (§ 103 Abs. 1 Nr. 3 GWG a. F.).
- Mittels Verbundverträgen, die dem Aufbau und der Unterhaltung des Verbundsystems dienen, werden fest definierte Leitungswege ausschließlich einem oder mehreren Wasserversorgungsunternehmen zur Verfügung gestellt (§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GWG a. F.).

Aus dem dezentralen kommunalen Organisationsprinzip und der Möglichkeit, Gebietsmonopole abzusichern, ergibt sich in der Praxis, dass Deutschland flächendeckend zwischen den Wasserversorgungsunternehmen aufgeteilt ist. Aufgrund dieser Regelung haben externe Versorger derzeit keine Möglichkeit, mit eigenen Leitungen oder mit Durchleitungen in geschlossenen Versorgungsgebieten Leistungen zu erbringen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Aufzählung angelehnt an Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 157; vgl. auch Holzwarth, F./Ewens, H.-P.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 53; Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 14.

¹⁰⁸ Im Jahr 1997 beliefen sich die Einnahmen der Kommunen aus Konzessionsabgaben der Wasserversorgungsunternehmen auf 237 Mio. DM. Dies entspricht 3,6 % der Einnahmen der Gemeinden aus Konzessionsabgaben insgesamt. Vgl. Ewers, H.-J. u. a.: Marktöffnung, 2001, S. 15.

¹⁰⁹ Vgl. Holzwarth, F./Ewens, H.-P.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 54. Welche Auswirkungen eine Streichung des § 103 GWB (bei weiterhin vorhandenem kommunalem Selbstverwaltungsrecht) für die Wasserwirtschaft hat, ist umstritten. Dieser Sachverhalt wird im Rahmen des Liberalisierungsszenarios noch einmal aufgegriffen. Vgl. Kap. 8.2.1.

3.2.1.3 *Abwasserentsorgung als hoheitliche Aufgabe*

Im Gegensatz zur Wasserversorgung war die Abwasserentsorgung nie Gegenstand von Regulierungen im Rahmen von Wettbewerbsbeschränkungen.¹¹⁰ Die Abwasserentsorgung stellt eine hoheitliche kommunale Aufgabe dar, weshalb das Gebietsmonopol nicht noch zusätzlich (z. B. mit § 103 GWB a. F.) zu regeln ist.¹¹¹ Diese Zurechnung zu den kommunalen Pflichtaufgaben ergibt sich aus den Landeswassergesetzen in Verbindung mit § 18 a Abs. 2 WHG.¹¹²

Zulässig ist nach herrschender Auffassung jedenfalls die Vornahme von formellen oder funktionalen Privatisierungen.¹¹³ Durch die Novellierung des WHG vom November 1996 sollten die Kommunen geradezu angehalten werden, ihre Abwasserentsorgung in privater Rechtsform zu betreiben und Private bei der Aufgabenerledigung zu beteiligen.¹¹⁴ Mit Einführung des § 18 a Abs. 2 a WHG ermöglicht der Gesetzgeber die Übertragung der Abwasserbeseitigung auf Dritte. Eine Übertragung ist allerdings nur ganz oder teilweise befristet und widerruflich möglich. Unter Juristen ist es deshalb auch weiterhin gefestigte (wenn auch nicht unumstrittene) Meinung, dass eine Aufgabenprivatisierung – verstanden als ein vollständiger Rückzug des Staates, speziell der Kommunen aus der Erfüllungsverantwortung im Bereich der Abwasserbeseitigung – ausgeschlossen ist.¹¹⁵ Es muss jedoch weiterhin einschränkend festgehalten werden, dass es sich beim WHG um eine Rahmengesetzgebung des Bundes handelt, die von den Ländern entsprechend umzusetzen ist. Bezüglich einer möglichen Übertragung der Abwasserbeseitigung auf Dritte liegt nun die Entscheidungsbefugnis bei den jeweiligen Landesregierungen.

¹¹⁰ Vgl. Holzwarth, F./Ewens, H.-P.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 53.

¹¹¹ Vgl. Kluge, T. u. a.: Sektoranalyse Wasser, 2003, Anhang 1, S. 3.

¹¹² Zu den einzelnen Landeswassergesetzen als Rechtsgrundlage sowie den Abweichungen in einigen Bundesländern – insbesondere den Stadtstaaten – vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 110.

¹¹³ Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 16 f.; Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 111 f.

¹¹⁴ Vgl. Burgi, M.: Privatisierung Abwasserbeseitigung, 2001, S. 112. Vgl. Kampe, H.-J.: Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, 2001, S. 86.

¹¹⁵ Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 18 f.

3.2.1.4 Steuerrecht und Wasserwirtschaft

Die kommunale Wasserversorgung stellt steuerrechtlich unabhängig von ihrer Rechtsform einen Betrieb gewerblicher Art¹¹⁶ dar. Betriebe gewerblicher Art unterliegen grundsätzlich der Körperschaftsteuerpflicht (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG), der Umsatzsteuerpflicht (§ 2 Abs. 3 UStG)¹¹⁷ und im Falle der Gewinnerzielungsabsicht auch der Gewerbesteuerpflicht. Dagegen sind hoheitliche Tätigkeiten – wie die Abwasserentsorgung – weitgehend von der Steuerpflicht befreit.¹¹⁸ Hoheitliche Tätigkeiten unterliegen somit weder der Körperschaftsteuer (§ 4 Abs. 5 KStG) noch der Umsatzsteuer (§ 2 Abs. 3 UStG). Werden jedoch abwasserwirtschaftliche Leistungen in privatrechtlichen Organisationsformen erbracht, so müssen diese die volle Umsatzsteuer in Höhe von derzeit 16 % zahlen. Ihnen steht dann jedoch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs offen.

Die steuerliche Behandlung von Zweckverbänden hängt – wie auch innerhalb der Kommunen – von der verfolgten Aufgabenstellung ab. Sofern das Tatbestandsmerkmal des Betriebs gewerblicher Art im Einzelfall erfüllt ist, gilt für ihn die entsprechende Steuerpflicht.¹¹⁹

Immer wieder wird in der wasserwirtschaftlichen Diskussion angeführt, dass es für eine solche Aufteilung der Wasserwirtschaft in einen gewerblichen Bereich und einen hoheitlichen Bereich seit langem keine sachlichen Gründe mehr gibt.¹²⁰ Die unterschiedliche Besteuerung dürfte historisch aus seuchenhygienischen Gründen entstanden sein.¹²¹

Der Bundesfinanzhof hat in der Vergangenheit verschiedentlich die Nichtsteuerbarkeit der Abwasserentsorgung bestätigt.¹²² Der BFH verneint damit zugleich einen

¹¹⁶ Was Betriebe gewerblicher Art sind, folgt aus § 4 Abs. 1 bis 4 KStG. Die Zuordnung der Wasserwirtschaft zu den Betrieben gewerblicher Art ergibt sich direkt aus § 4 Abs. 3 KStG: „Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören auch Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen.“

¹¹⁷ Die Wasserversorgung ist dabei mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % belegt.

¹¹⁸ Zu den steuerlichen Unterschieden im Einzelnen vgl. beispielhaft: Metschkoll, M./Seifert, K.: Steuerliche Aspekte, 1992, S. 1691 ff.

¹¹⁹ Vgl. Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 130.

¹²⁰ Vgl. Kummer, U.: Kommunalunternehmen, 2003, S. 127 f.; Klapdor, R.: Entsorgungstätigkeiten, 1996, S. 2065 ff.

¹²¹ Vgl. Kampe, H.-J.: Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, 2001, S. 83.

¹²² BFH, Urteil vom 08.01.1998, BStBl. II 1998, S. 410; Urteil vom 10.01.2002, UR 2002, S. 373.

Verstoß gegen europäisches Recht.¹²³ Zudem nimmt der Widerstand der kommunalen Spitzenverbände gegen die Abschaffung des Entsorgungssteuerprivilegs ab, weil die Städte perspektivisch auch von einer Steuerpflicht¹²⁴ profitieren (Mehrwertsteueranteil, Vorsteuerabzug für steigende Investitionen und Sanierungsaufwendungen, Wunsch nach höherem Gewerbesteueraufkommen).

Aufgrund dieser unterschiedlichen steuerlichen Behandlung ist es auch so (steuerlich) problematisch, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem steuerlichen Querverbund zu betreiben.¹²⁵ Bei einem solchen werden vormals selbständige Unternehmen steuerlich zu einem zusammengefasst.¹²⁶ So ist es für den öffentlich-rechtlichen Inhaber möglich, Verlustbetriebe mit Überschussbetrieben zu saldieren.¹²⁷ Durch die Integration der Abwasserentsorgung in einen steuerlichen Querverbund würde diese automatisch steuerlich infiziert.

Diese steuerliche Ungleichbehandlung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung dürfte auch mit ein Grund dafür sein, weshalb beide Bereiche organisatorisch wie juristisch so häufig getrennt voneinander sind. So umfasst das „typische deutsche Stadtwerk“ neben den Gewinnbereichen Wasserversorgung, Stromversorgung und

¹²³ Art. 4 Abs. 5 der 6. EU-Richtlinie verlangt aus Gründen der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts eine steuerliche Gleichstellung, falls eine steuerliche Ungleichbehandlung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass den Entscheidungen des BFH Streitjahre wesentlich vor der im Jahre 1996 erfolgten Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes mit der Einführung einer weitergehenden Privatisierungsoption nach § 18a Abs. 2a WHG zugrunde liegen. Vgl. Innenministerkonferenz (Hrsg.): Kommunale Wasserwirtschaft, 2003.

¹²⁴ Allerdings ist auch zu beachten, dass eine Privatisierung als Vorgang häufig steuerliche Effekte auslöst. Vgl. Horde, T.: Transferbegleitung, 1999, S. 2164 ff.

¹²⁵ In § 1 KStG nehmen juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Sonderstellung ein. Anders als bei den übrigen in § 1 Abs. 1 KStG genannten Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen besteht bei ihnen eine unbeschränkte KSt-Pflicht nicht bezogen auf die gesamte Körperschaft, Personenvereinigung und Vermögensmasse, sondern sie sind unbeschränkt KSt-pflichtig mit jedem Betrieb gewerblicher Art. Vgl. Pinkos, E.: Einkommensermittlung, 2006, S. 692.

¹²⁶ Der Zusammenschluss kann dabei sowohl auf vertikaler wie auch auf horizontaler Ebene erfolgen. Unter Zusammenschluss mehrerer Betriebe zu einem Betrieb / vertikalen Verbund wird in der Regel die organisatorische Vereinigung mehrerer ursprünglich getrennter Betriebe zu einem verstanden. Um eine Zusammenfassung handelt es sich aber auch, wenn ein Betrieb gewerblicher Art bereits bei seiner Gründung mehrere verschiedenartige Betätigungen umfasst. Insbesondere ist eine Zusammenfassung immer dann zulässig:

- wenn sie gleichartige Betriebe gewerblicher Art umfasst,
- wenn bei nicht gleichartigen Betrieben gewerblicher Art nach dem Gesamtbild der Verhältnisse eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung besteht,
- wenn die Zusammenfassung Versorgungs-, Verkehrs-, Hafen- und Flughafenbetriebe umfasst.

¹²⁷ Zu einem möglichen steuerlichen Gestaltungsmissbrauch bei der Zusammenlegung von Gewinn- und Verlustbetrieben vgl. Ellerich, M./Schulte, F.: Eigengesellschaften, 2005, S. 1138 ff.

Gasversorgung regelmäßig auch den defizitären Bäderbetrieb und öffentlichen Personennahverkehr.

3.2.2 Organisationsformen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

So heterogen wie die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft ist, so differenziert sind auch die Unternehmensformen. Bei der Wahl der Unternehmensform für die Wasserversorgung ist die Kommune dabei wesentlich freier als bei der Abwasserentsorgung.

Jede Unternehmensform hat dabei (aus Sicht der Kommune) spezifische Vor- und Nachteile. So variieren die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune je nach Rechtsform des kommunalen Betriebs. Weiterhin können sich durch einen Wechsel der Rechtsform die steuerrechtlichen Grundlagen verändern sowie die Möglichkeiten der Finanzierung¹²⁸ erweitern.

3.2.3 Organisationsformen zur kommunalen Eigenwahrnehmung

3.2.3.1 Regiebetrieb

Ein Regiebetrieb ist ein Amt oder eine Abteilung innerhalb der Verwaltung. Er ist weder haushalts-, rechnungs- oder leitungstechnisch noch organisatorisch oder personell vom Rest der Verwaltung verselbständigt. Er ist eine im Haushalt der Gemeinde geführte Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die haushalterische Eingliederung des Regiebetriebs in den Verwaltungshaushalt der Kommune führt zur Anwendung des haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips. Erzielte Erlöse bleiben nicht zwangsweise bei der konkreten Verwaltungsaufgabe, sondern können für jeden Zweck innerhalb der Verwaltung eingesetzt werden.¹²⁹

Beispiele für Regiebetriebe finden sich insbesondere im Bereich der kommunalen Hilfsbetriebe sowie den kostenrechnenden Einrichtungen einer Kommune, bei denen den Benutzern die entsprechende Leistung gegen eine Gebühr auf Grundlage des

¹²⁸ Vgl. Unruh, P.: Privatrechtliches Verwaltungshandeln, 1997, S. 656.

¹²⁹ Vgl. Kummer, U.: Kommunalunternehmen, 2003, S. 56.

jeweiligen kommunalen Abgabenrechts oder gegen Zahlung eines vergleichbaren entsprechenden privatrechtlichen Entgelts zur Verfügung gestellt wird.¹³⁰

Eine Beteiligung Dritter an kommunalen Regiebetrieben ist nicht möglich. Umgekehrt aber kann sich der Eigenbetrieb seinerseits an anderen Unternehmen beteiligen.

Im Schrifttum und in der Praxis ist vereinzelt auch die Bezeichnung „optimierter Regiebetrieb“ vorzufinden. Es handelt sich dabei um einen nach den Vorstellungen des neuen Steuerungsmodells umgestalteten Regiebetrieb, der rechtlich zwar als Regiebetrieb anzusehen ist, im Aufbau jedoch einem Eigenbetrieb ähnelt. Im operativen Bereich werden der Leitung – ähnlich der Werksleitung eines Regiebetriebs – erweiterte Kompetenzen eingeräumt.¹³¹ Folgende Charakteristika nach der Literatur¹³² sind typisch für einen optimierten Regiebetrieb:

- Einrichtung eines besonderen Ratsausschusses für sämtliche Angelegenheiten des Regiebetriebs, soweit sie in die Zuständigkeit des Rates fallen,
- wesentliche operative Entscheidungsbefugnis,
- eigenes Kontraktmanagement,
- eigenes Controllingsystem,
- Zusammenfassung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung durch Übertragung der Querschnittstätigkeiten, wie Organisation, Personal und Beschaffung auf den optimierten Regiebetrieb.

3.2.3.2 *Eigenbetrieb*

Der Eigenbetrieb ist – anders als der Regiebetrieb – aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert. Bei ihm handelt es sich um ein rechtlich unselbständiges Unternehmen, das als Sondervermögen mit eigener Finanzierung, Buchführung sowie Finanzplanung aus der Gemeinde ausgegliedert ist. Wesentlich für den Eigenbetrieb ist, dass ihm keine eigenständige Rechtsfähigkeit zukommt. Als Konsequenz handelt im Verhältnis zu Dritten immer die Kommune, die auch unmittelbar mit ihrem gesamten Vermögen haftet.¹³³

¹³⁰ Vgl. dazu ausführlich: Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 34 ff.

¹³¹ Vgl. van Vorst, F.: Duisburger Modell, 1993, S. 100.

¹³² Vgl. Siemer, G.: Wettbewerb, 2002, S. 63 f.

¹³³ Vgl. Kummer, U.: Kommunalunternehmen, 2003, S. 56.

Der Eigenbetrieb ist nach dem Kommunalverfassungs- und Eigenbetriebsrecht der einzelnen Bundesländer die klassische Organisationsform für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen.¹³⁴ Er bietet einen Mittelweg zwischen der unmittelbaren Kommunalverwaltung einschließlich des Regiebetriebs auf der einen sowie den kommunalen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in privatrechtlicher Rechtsform auf der anderen Seite. Somit hat er eine gewisse Unabhängigkeit und Selbständigkeit gegenüber der Kommune und eine eigene Organisationsstruktur. Diese Selbständigkeit zeigt sich auch in dem Vorhandensein eigener Unternehmensorgane, nämlich der Werksleitung und dem Werksausschuss. Die Führung des Eigenbetriebs obliegt dabei der Werksleitung, welche die Beschlüsse der Gemeindevertretung und des Werksausschusses umzusetzen hat. Der Werksausschuss ist ein Ratsausschuss, der sich ausschließlich mit den Angelegenheiten des Eigenbetriebs befasst. Somit fungiert er als Aufsichtsorgan. Er vermittelt zwischen dem Eigenbetrieb und der Gemeindevertretung, um diese zu entlasten.¹³⁵

Die Gemeinde muss für ihre Eigenbetriebe eine Betriebssatzung erlassen. Diese müssen mindestens Angaben zum Gegenstand und Namen des Eigenbetriebs, der Höhe des Stammkapitals sowie der Zusammensetzung und der Entscheidungsbefugnisse der Werksleitung und des Werksausschusses enthalten.

Auch für die Abwasserentsorgung als nicht wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen steht in mehreren Bundesländern das ursprünglich nur für wirtschaftliche Tätigkeiten der Kommune vorgesehene Eigenbetriebsrecht offen.¹³⁶

In der Praxis ist die Arbeitsweise von Eigenbetrieben aber sehr unterschiedlich. Sie reicht von als Eigenbetrieb bezeichneten Regiebetrieben bis zu Unternehmen, die sich außer den aus der Rechtsform resultierenden Unterschieden kaum noch von einer Eigengesellschaft unterscheiden.

3.2.3.3 Eigengesellschaft (AG/GmbH)

Bei der Eigengesellschaft handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit; hierin unterscheidet sie sich vom Eigenbetrieb. Somit ist eine Übertragung von bisher staatlichen Aufgaben auf eine Eigengesellschaft immer mit einer formellen Privatisierung verbunden. Die am häufigsten anzu-

¹³⁴ Neben Kommunen können auch Kreise und Zweckverbände Eigenbetriebe errichten.

¹³⁵ Vgl. Siemer, G.: Wettbewerb, 2002, S. 66.

¹³⁶ Je nach Umfang der Anwendung des Eigenbetriebsrechts handelt es sich dann um einen echten Eigenbetrieb oder lediglich um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Vgl. Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 60 f.

treffenden Rechtsformen für Eigengesellschaften sind die AG und die GmbH. Als juristische Person ist die Eigengesellschaft rechtlich und organisatorisch verselbstständigt. Dies bedeutet – anders als beim Eigenbetrieb – nicht nur eine haushalts- und vermögensmäßige Trennung des Gemeinde- und Gesellschaftsvermögens, sondern auch eine Loslösung von öffentlich-rechtlichen Bindungen, etwa den Besoldungsordnungen oder dem Personalvertretungsrecht. Im Außenverhältnis gegenüber ihren Gläubigern haftet die Eigengesellschaft nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen.

Ziel einer Eigengesellschaft ist es, mehr noch als bei einem Eigenbetrieb, bürokratische und politische Hemmnisse zu überwinden. Sie soll ihre Unternehmensziele mittels Arbeiten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sowie einer an der kaufmännischen Buchführung orientierten Unternehmensführung erreichen.¹³⁷

Die Kapitalgesellschaft in Form der AG/GmbH hat grundsätzlich zwei Organe. Dies sind bei der AG der Vorstand und der Aufsichtsrat und bei der GmbH die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung.

Anders als bei der Kooperationsgesellschaft und der privaten Kapitalgesellschaft hat die Eigengesellschaft ausschließlich einen oder mehrere kommunale Gesellschafter.¹³⁸

3.2.3.4 Zweckverband/Wasser- und Bodenverband

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und die typische Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit.¹³⁹ Im Rahmen der Gesetze verwaltet er seine Angelegenheiten unter eigener Verantwortung. Bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben geht die kommunale Aufgabe selbst und nicht nur die Aufgabenerfüllung auf den Verband über.¹⁴⁰

Mitglieder eines Zweckverbandes können neben Kommunen auch sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Voraussetzung ist, dass wenigstens eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband Mitglied ist.

¹³⁷ Vgl. Cronaue, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 97.

¹³⁸ Die Beteiligung der Kommune kann dabei auch indirekt sein, indem eine oder mehrere kommunale Eigengesellschaften wiederum alleinige Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft sind.

¹³⁹ In Abgrenzung zu „echten“ Gemeindeverbänden (Landkreise) sind Zweckverbände eng auf eine oder mehrere genau bestimmte Aufgaben beschränkt. Vgl. Mühlenkamp, H.: Öffentliche Unternehmen, 1994, S. 27.

¹⁴⁰ Vgl. Cronaue, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 123.

Der Wasser- und Bodenverband ist ein spezieller Zweckverband, dessen Organisation im Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG) ausgestaltet ist. Wie auch die anderen Zweckverbände sind die Wasser- und Bodenverbände eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

3.2.3.5 *Anstalt des öffentlichen Rechts*

In absoluten Zahlen gemessen ist die Anstalt des öffentlichen Rechts bei Wasserwirtschaftsunternehmen nur sehr selten anzutreffen. Hier ist es insbesondere das Land Berlin, wo durch das Eigenbetriebsreformgesetz bisherige Eigenbetriebe¹⁴¹ kraft Gesetzes in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt worden sind.

Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist rechtlich selbständig. Sie steht den Kommunen als Organisationsalternative nicht automatisch zur Verfügung. Kommunen können eine Anstalt des öffentlichen Rechts nur durch Gesetz oder aufgrund eines speziellen Gesetzes bilden. Liegt im Einzelfall keine spezialgesetzliche Ermächtigung vor, so ist die Kommune nicht in der Lage, ihre Betriebe in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zu übertragen.¹⁴²

3.2.4 Private Sector Participation¹⁴³

Private können bei der Erbringung kommunaler Leistungen in unterschiedlicher Form und Intensität beteiligt werden. Klassischerweise geschieht dies durch die Beteiligung eines Privaten bei der Erledigung einer kommunalen Aufgabe, welche mit einer Vermögensprivatisierung verbunden werden kann. Zunehmend nehmen Private auch in der Funktion des Finanziers Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Insbesondere durch Leasingmodelle¹⁴⁴ zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur werden Kommunen in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt. Im Folgenden werden zuerst in überblicksartig die wichtigsten Möglichkeiten der Beteiligung Privater an

¹⁴¹ Neben den Wasserbetrieben sind in Berlin auch noch die Hafen- und Lagerhausbetriebe, die Verkehrsbetriebe sowie die Stadtreinigungsbetriebe in Stiftungen des öffentlichen Rechts umgewandelt worden.

¹⁴² Vgl. Cronaue, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 61 ff.

¹⁴³ Der englische Begriff Private Sector Participation (PSP) hat sich im deutschen als Oberbegriff für die verschiedensten Möglichkeiten der Einbeziehung von Privaten bei der Erbringung von öffentlichen Aufgaben eingebürgert.

¹⁴⁴ Zur unterschiedlichen Ausgestaltung von Leasingverträgen für Kommunen vgl. Kroll, M. (Hrsg.): Leasing-Handbuch, 2005.

der Erledigung kommunaler Aufgaben erläutert, bevor im Anschluss exemplarisch das in Deutschland weit verbreitete und zuletzt durch den amerikanischen Gesetzgeber weitgehend eingeschränkte des Cross-Border-Leasings skizziert wird.¹⁴⁵

3.2.4.1 Kooperationsgesellschaft

Was für ein Organisationskonstrukt unter dem Begriff Kooperationsgesellschaft¹⁴⁶ verstanden wird, ist nicht einheitlich definiert.¹⁴⁷ Allen Definitionen ist jedoch gemeinsam, dass sich die Kooperationsgesellschaft durch ihre Gesellschafterstruktur von der Eigengesellschaft unterscheidet. Eine auf privatem Recht beruhende Gesellschaft hat entweder einen oder mehrere private und öffentliche Gesellschafter. Kooperationsgesellschaften werden zu den kommunalen Unternehmen gezählt, wenn die kommunalen Gesellschafter das Unternehmen im ökonomischen Sinne beherrschen.¹⁴⁸

Wird eine bisher staatliche Aufgabe auf eine Kooperationsgesellschaft übertragen, so spricht man von einer materiellen Teilprivatisierung oder Aufgabenteilprivatisierung. Mit der Kooperationsgesellschaft wird somit auf der einen Seite das Ziel verfolgt, der Gebietskörperschaft weitreichende Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten¹⁴⁹ bei der Aufgabenerfüllung zu sichern, gleichwohl auf der anderen Seite Wissen und Können privater Spezialunternehmen in den Dienst der öffentlichen Hand zu stellen.¹⁵⁰ In

¹⁴⁵ Die Darstellung des Cross-Border-Leasings bietet sich an, weil in dieser spezifischen Ausgestaltung der Finanzierungsform viele für Leasingverträge charakteristische Einschränkungen zusammentreffen.

¹⁴⁶ Kooperationsgesellschaften werden in der Literatur auch als kommunale gemischtwirtschaftliche Unternehmen bezeichnet. Vgl. Kröger, C. W.: Sonderfinanzierungsformen, 2001, S. 35 f.

¹⁴⁷ Vgl. Schneyer, F.: Aktiengesellschaften, 1997, S. 37 ff.

¹⁴⁸ Dies ist regelmäßig immer dann der Fall, wenn die Kommune mehr als 50 % des Grundkapitals oder die Stimmenmehrheit des Unternehmens hält. Vgl. Matschke, M. J./Hering, T.: Kommunale Finanzierung, 1998, S. 28; Mühlenkamp, H.: Analyse, 1999, S. 113.

Bedacht werden muss, dass (gesellschafts-)vertragliche Regelungen den Einfluss auf das Unternehmen zugunsten des einen oder anderen Gesellschafters deutlich verändern können.

¹⁴⁹ Nach Rudolph ist die Sicherung von kontinuierlichen Einflussmöglichkeiten durch die Kommune immer dann sinnvoll, wenn Leistungen zu vergeben sind, die nicht exakt abgegrenzt werden können. Solche Aufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass zu ihnen nur unvollständige Informationen bestehen und somit auch keine fest umschriebene Leistung vergeben werden kann. Beispielfür eine Leistung, die schwer abzugrenzen ist, nennt Rudolph den Kanalbetrieb, da über den Zustand der Kanalisation regelmäßig nur unvollständige Informationen vorliegen. Hier bietet sich also tendenziell die Einbeziehung eines Privaten mittels eines Kooperationsmodells an. Dagegen kann der Kläranlagenbetrieb regelmäßig klar abgegrenzt werden und der Einbeziehung eines Privaten in Form eines Betriebsführungs- oder Betreibermodells steht aus diesem Gesichtspunkt nichts im Wege. Vgl. Rudolph, K.-U.: Abwasserbereich, 1997, S. 184 f.

¹⁵⁰ Vgl. Prof. Dr. Dr. K.-U. Rudolph GmbH (Hrsg.): Kooperationen, 1999, S. 46.

diesem Punkt liegt aber auch die besondere Problematik von Kooperationsgesellschaften. Während sich der private Partner von Renditezielen leiten lässt, möchte der öffentliche Partner das Unternehmen zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge nutzen.¹⁵¹

3.2.4.2 Betriebsführungsmodell

Beim Betriebsführungsmodell handelt es sich um eine Form der funktionalen Privatisierung. Bei dieser bleibt das Eigentum¹⁵² an der Infrastruktur bei der Kommune, die auch die Neuinvestitionen und die Finanzierung übernimmt. Diese beauftragt einen privaten Dritten, den Betrieb nach ihren Weisungen, in ihrem Namen und für ihre Rechnung zu führen.

Der von der Kommune beauftragte Unternehmer handelt im Außenverhältnis als bevollmächtigter Vertreter der Gemeinde. Rechtliche Beziehungen bestehen somit zwischen dem Betriebsführer und der Kommune sowie zwischen der Kommune und den Benutzern der öffentlichen Einrichtung. Eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen dem Betriebsführer und dem Benutzer (Bürger) kommt nicht zustande. Aus diesem Grunde wird das Betriebsführungsmodell auch dem sogenannten Modell der allgemeinen Verwaltungshilfe zugeordnet.¹⁵³

Regelmäßig sichert sich die Kommune in Betriebsführungsverträgen umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten in Form von Prüfungs-, Kontroll- und Überwachungsrechten und legt fest, unter welchen Voraussetzungen sie die Aufgabe auch vor Ende der Vertragslaufzeit wieder selbst durchführen kann.

Gegenüber Betreibermodellen gelten Betriebsführungslösungen als wesentlich flexibler und für die Kommune als unkomplizierter. Da die Kommune Eigentümerin der Anlagen bleibt, kann sie in regelmäßigen Abständen im Rahmen von Ausschreibungen den Betriebsführungsvertrag dem Wettbewerb neu aussetzen.

¹⁵¹ Diesem Konflikt zwischen öffentlichem und privatem Partner wird auf kommunaler Ebene besondere Bedeutung beigemessen. Vgl. Kröger, C. W.: Sonderfinanzierungsformen, 2001, S. 36.

¹⁵² Dies gilt sowohl im zivilrechtlichen als auch im steuerrechtlichen Sinne. Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 17.

¹⁵³ Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 18.

3.2.4.3 *Betreibermodell*

Das Betreibermodell ist wie das Betriebsführungsmodell eine Form der funktionalen Privatisierung. Es unterscheidet sich von diesem aber dadurch, dass der Betreiber nicht nur die Aufgaben durchführt, sondern dass auch die dazu notwendige Infrastruktur in das Eigentum des Privaten übergeht.¹⁵⁴ Das Betreibermodell stellt somit eine wesentlich umfassendere Form des privaten Engagements im Infrastrukturbereich dar als das Betriebsführungsmodell. Es schränkt faktisch die Eingriffsmöglichkeiten der Kommune deutlich mehr ein. Grundlage der Rechtsbeziehungen der Kommune zu dem privaten Betreiber ist ein einheitlicher Betreibervertrag.

3.2.4.4 *Konzessionsmodell*

Bei einer Dienstleistungskonzession übernimmt ein Privater¹⁵⁵ eine Tätigkeit aus dem öffentlichen Aufgabenfeld. Die Verantwortung für die Aufgabe verbleibt aber weiterhin bei der Kommune, weshalb es sich beim Konzessionsmodell auch nicht um eine echte Aufgabenprivatisierung handelt. Die Kommune ist weiterhin zu einer erfolgreichen Leistungserbringung verpflichtet.

Anders aber als bei einem Betriebsführungs- oder Betreibermodell geht das private Unternehmen eine unmittelbare Benutzungs- und Entgeltbeziehung mit den Benutzern (Wasserbezieher/Abwassererzeuger) ein. Aus diesem Grunde wird das Konzessionsmodell auch nicht der sogenannten Verwaltungshilfe zugeordnet.

¹⁵⁴ Wesentlich ist für die Kommune, dass der Betreiber lediglich Erfüllungsgehilfe ist, damit die öffentlich-rechtliche Zuständigkeit und Pflichtigkeit der Gemeinde keine Änderung erfährt. Vgl. Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, 1995, S. 220. Regelmäßig beinhalten die einem Betreibermodell zugrunde liegenden Verträge so genannte Heimfallklauseln, nach denen nach Beendigung des Vertrags das Eigentum an den zur Betriebsführung benötigten Vermögensgegenständen wieder auf die Kommune übergeht. Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 17. Eine besondere Variante des Betreibermodells sind die sogenannten Build-Operate-Transfer-Modelle, die anstelle der langfristigen Vertragsbindung zwischen Kommune und Betreiber die frühzeitigere Rückübertragung des Objekts an die Kommune vorsehen. In dieser Betreibermodellvariante sind die Erstellung und der Betrieb einer Anlage durch den Privaten nur eine Übergangslösung, weil die spätere Eigentumsübertragung auf die Kommune vorgesehen ist. Eine solche Konstruktion rückt somit in die Nähe eines Finanzierungsinstrumentes. Vgl. Cox, H.: Finanzierungsinstrumentarium, 1996, S. 17.

¹⁵⁵ In diesem Fall spricht man von einer echten Dienstleistungskonzession. Handelt es sich bei dem ausführenden Unternehmen lediglich um ein öffentlich dominiertes Unternehmen in einer privaten Rechtsform, so spricht man von einer unechten Dienstleistungskonzession. Vgl. Burgi, M.: Dienstleistungskonzession, 2004, S. 18.

3.2.4.5 Sonderfinanzierungsmodelle – Cross-Border-Leasing

Mit dem Cross-Border-Leasing soll im Folgenden beispielhaft eine Sonderfinanzierungsform¹⁵⁶ erläutert werden, die weit in die Gestaltungsfreiheiten der Kommunen eindringt. Ziel des Cross-Border-Leasings ist es, eine unterschiedliche Gesetzgebung in zwei Staaten zu nutzen und dadurch Steuern zu sparen bzw. zu vermeiden. Anders als bei den anderen Privat-Sector-Participation-Modellen wird in der Wasserwirtschaft der Private nicht aktiv tätig, sondern erlangt Einfluss durch seine besondere Stellung als Finanzier.¹⁵⁷

Beim Cross-Border-Leasing werden Vermögensgegenstände einer Kommune über einen langen Zeitraum an einen Investor¹⁵⁸ in den Vereinigten Staaten verleast. Dies geschieht auf Basis des sogenannten Hauptmietvertrags^{159, 160}. Der amerikanische Investor zahlt für die gesamte Mietzeit den Mietzins (zuzüglich Barwertvorteil) in einem Betrag voraus. Nach amerikanischem Recht sind nun die Vermögensgegenstände als Investition zu betrachten und damit bilanziell und steuerlich zu aktivieren und abzuschreiben. Um die Nutzungsrechte an den Vermögensgegenständen nicht zu verlieren, least die Kommune zeitgleich die Anlagen mittels eines Unter- oder Rückmietvertrags (Sub-Lease) wieder zurück. Amerikanischer Investor und Kommune sind somit für denselben Vermögensgegenstand Leasingnehmer und Leasinggeber in einer Person. Die Vertragslaufzeit¹⁶¹ des Unter- oder Rückmietvertrags ist dabei regelmäßig deutlich kürzer als die Laufzeit des Hauptmietvertrags.¹⁶²

¹⁵⁶ Die Wasserwirtschaft hat sich auch für Banken und andere Finanzdienstleister zu einem interessanten Geschäftsfeld entwickelt. Neben den Cross-Border-Leasing-Modellen haben sich dabei für die Wasserwirtschaft weitere Finanzierungsmodelle etabliert. Vgl. Fischer, W./Freytag, M.: Banken, 2001, S. 213 ff.

¹⁵⁷ Bis 2004 sind in Deutschland rund 150 Cross-Border-Leasing-Transaktionen abgeschlossen worden, von denen nicht wenige die Wasserwirtschaft betrafen. Bühner, A./Sheldon, C.: Risikomanagement, 2004, S. 941.

¹⁵⁸ Der in diesem Zusammenhang gängige Begriff Investor ist dabei irreführend, weil dieser nur nach amerikanischem, nicht aber nach deutschem Recht investiert.

¹⁵⁹ Der Hauptmietvertrag wie auch sämtliche anderen Verträge der Cross-Border-Leasing-Transaktion werden normalerweise in New York abgeschlossen, da in diesem Bundesstaat Verträge auch dann noch Bestand haben, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass sie gegen geltendes Recht (in diesem Fall US-Recht) verstoßen.

¹⁶⁰ Die Laufzeit dieses Hauptmietvertrags (Head Lease) orientiert sich regelmäßig an der Minimierung der (amerikanischen) Steuerlast des US-Investors. Sie liegt dabei regelmäßig rund 30 % über der Restnutzungsdauer der vermieteten Vermögensgegenstände (was eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass der amerikanische Investor eine eigentümerähnliche Position erlangen kann) und erreicht in vielen Fällen absolut betrachtet bis zu 99 Jahre.

¹⁶¹ Häufig beträgt die Vertragslaufzeit dieser Unter- oder Rückmietverträge rund 25-30 Jahre und orientiert sich an der hälftigen Restnutzungsdauer der Vermögensgegenstände.

¹⁶² Neben dem Hauptmietvertrag und dem Unter- oder Rückmietvertrag existiert noch ein Rahmenvertrag (Participation Agreement), welcher den Transaktionsgegenstand beschreibt und die grundlegenden Rechte und Pflichten der Vertragsparteien beschreibt.

Darüber hinaus beinhaltet der Unter- oder Rückmietvertrag eine (Kauf-)Option zugunsten der Kommune, die es ihr ermöglicht, gegen Zahlung eines festgelegten Preises auch den Hauptmietvertrag vorzeitig zu beenden.¹⁶³ Den Barwert sämtlicher Mietverpflichtungen aus dem Rückmietvertrag sowie für die eventuell auszuübende Kaufoption stellt die Kommune einer Bank zur Verfügung. Diese bezahlt davon die laufende Miete an den amerikanischen Investor und gegebenenfalls nach Ende der Mietzeit den Rückkaufwert. Nach deutschem Recht bedeuten diese vertraglichen Gestaltungen (zumindest wirtschaftlich) keinen Verkauf der Vermögensgegenstände an den amerikanischen Investor, so dass diese buchmäßig in der Bilanz des kommunalen Unternehmens oder im Vermögenshaushalt der Kommune verbleiben.

Der finanzielle Vorteil für die Kommune ergibt sich nun daraus, dass die einmalig von der Kommune an die Bank zu entrichtende Zahlung geringer ist als die umgekehrte Zahlung des US-Investors an die Kommune. In den Genuss zur Gewährung eines solchen Nettobarwertvorteils an die deutsche Kommune kommt der Investor erst durch seine besondere steuerliche Stellung in den USA.¹⁶⁴ Die Abschreibungen¹⁶⁵ auf die Anlage sind dabei (zumindest anfänglich) für den amerikanischen Investor höher als die Mietzuflüsse, was zu steuerlichen Verlusten führt. Der Barwertvorteil für die deutsche Kommune liegt bei 3 bis 5 % des gesamten Transaktionsvolumens.¹⁶⁶

Die Verbreitung von Cross-Border-Leasing sowie die grundsätzlichen Bedenken¹⁶⁷ gegen solche Verträge verdeutlicht folgende Auflistung:¹⁶⁸

¹⁶³ Dazu, was geschieht, wenn die Kommune nach Beendigung des Untermietvertrags von der Kaufoption keinen Gebrauch macht (oder aus finanziellen Gesichtspunkten keinen Gebrauch machen kann), gibt es aufgrund des langen zeitlichen Horizonts praktisch wenig Erfahrung. Dennoch wird hier ein wesentliches Risiko dieser Vertragskonstruktionen gesehen. Insbesondere folgende Entwicklungen werden diskutiert (vgl. Bühner, A./Sheldon, C.: US-Leasingtransaktionen, 2001, S. 316):

- Der US-Investor behält das Nutzungsrecht und Besitzrecht an der Anlage selbst und vermietet diese weiter an die Kommune,
- der US-Investor vermietet die Anlage an einen Dritten, der gegen Entgelt Dienstleistungen an die Kommune (Service-Contract) erbringt,
- der US-Investor veräußert seine Rechtsposition aus dem Hauptmietvertrag an einen Dritten.

¹⁶⁴ Vgl. Möller, C.: Cross-Border-Leasing, 2003.

¹⁶⁵ Der amerikanische Gesetzgeber gewährt dabei besonders günstige Abschreibungsregelungen, soweit das Nutzungsrecht (aus Sicht des amerikanischen Gesetzgebers ist der US-Investor Inhaber) an einen in den USA nicht steuerpflichtigen Vertragspartner vermietet wird. Vgl. Bühner, A./Sheldon, C.: US-Leasingtransaktionen, 2001, S. 315.

¹⁶⁶ Vgl. Bühner, A./Sheldon, C.: US-Leasingtransaktionen, 2001, S. 316.

¹⁶⁷ Beispielhaft für die häufig gegenüber Cross-Border-Leasing-Transaktionen geäußerte Kritik vgl. Rügemeier, W.: Cross Border Leasing, 2004.

¹⁶⁸ Die Aufzählung dient lediglich der Verdeutlichung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ist weitestgehend auszugsweise dem Online-Lexikon Wikipedia entnommen. Vgl. Wikipedia: Cross-Border-Leasing, 2006.

- In Düsseldorf sind Abwasseranlagen im Wert von einer Milliarde Dollar in Cross-Border-Leasing-Verträge einbezogen.
- Die Stadt Schwerin hat ihre Trinkwasserversorgung und das Abwassernetz an ein US-Unternehmen vermietet und wieder zurückgeleast.
- In Bergisch Gladbach sollte die Abwasserbeseitigung einer Cross-Border-Leasing-Transaktion unterworfen werden. Im September 2003 brachte ein Bürgerbescheid dieses Vorhaben zu Fall.¹⁶⁹
- In Wuppertal¹⁷⁰ ist das Abwassernetz in eine Cross-Border-Leasing Transaktion einbezogen.
- In Ulm sind das Abwassernetz und ein Klärwerk vermietet und wieder zurückgeleast.

3.2.5 Die Wasserwirtschaft als kommunale Daseinsvorsorge

Zunächst ist festzuhalten, dass es keine feste Definition des Begriffs Daseinsvorsorge gibt. Er wurde vom Staatsrechtler E. Forsthoff 1938¹⁷¹ in die öffentlich-rechtliche Diskussion eingeführt. Aufbauend auf der Erkenntnis, dass mit dem Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft der Einzelne nicht mehr in der Lage sei, seinen Lebensraum selbst zu beherrschen, beschrieb er neue Aufgaben der Leistungsverwaltung.¹⁷² Wesentliches Merkmal der Daseinsvorsorge ist ihre Orientierung am Gemeinwesen. In welchem Sinne das Allgemeininteresse definiert wird, lässt der Daseinsvorsorgebegriff allerdings offen.¹⁷³ So erscheint aufgrund seiner Leerformelhafigkeit der Begriff der Daseinsvorsorge eher problematisch, als dass er eine brauchbare Basis für Entscheidungs- bzw. Abgrenzungszwecke von Allgemein- und Privatinteresse sein dürfte.¹⁷⁴ Gleichzeitig aber erfreut sich der Begriff der Daseinsvorsorge im politischen Sprachgebrauch größter Beliebtheit.

Dem Grunde nach meint der Begriff Daseinsvorsorge das, was unter öffentlichen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Allgemeininteresse oder im öffentlichen Inte-

¹⁶⁹ Dabei stimmten 96,5 % der Bürger gegen die Cross-Border-Leasing-Transaktion.

¹⁷⁰ In Wuppertal laufen Klagen gegen die Gebührenbescheide, welche den finanziellen Vorteil aus der Cross-Border-Leasing-Transaktion nicht an den Abnehmer weitergeben.

¹⁷¹ Vgl. Forsthoff, E.: Verwaltung, 1938, S. 1 ff.

¹⁷² Vgl. Hösch, U.: Kommunale Wirtschaftstätigkeit, 2000, S. 25 f.

¹⁷³ Der Begriff der Daseinsvorsorge wird heute als Allgemeingut behandelt, ist allerdings inhaltlich wie auch in seiner juristischen Bedeutung sehr umstritten. Das, was er umfasst, wird als wesentlicher Bestandteil der Art. 20 und 28 GG verstanden. Vgl. Kulenkampff, C. u. a.: Grundlagenpapier, 2001, S. 102.

¹⁷⁴ Vgl. Cox, H.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 26.

resse verstanden wird.¹⁷⁵ Leistungen der Daseinsvorsorge sind somit allgemeinwohl-orientierte Dienstleistungen, deren Erbringung (im weitesten Sinne) für die menschliche Existenz notwendig ist.¹⁷⁶ Sie werden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Bürger sowie für ein funktionierendes Gemeinwesen durch politische Entscheidung von der jeweils zuständigen staatlichen Institution zu öffentlichen Pflichten aufgaben deklariert.¹⁷⁷ Die Gemeinwohlorientierung besteht vor allem darin, dass bei Leistungen der Daseinsvorsorge vor allem Folgendes gewährleistet sein muss:¹⁷⁸

- die Versorgungssicherheit und Kontinuität,
- die flächendeckende Erbringung,
- der gleichberechtigte Zugang aller Bürger,
- eine bestimmte Qualität,
- die Berücksichtigung sozialer, kultureller und umweltpolitischer Belange,
- Bereitstellung der Güter zu erschwinglichen Preisen.

Welche Tätigkeiten unter dem Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden können, ist nicht abschließend bestimmt. Die Wasserwirtschaft zählt zum Kernbereich der Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge.¹⁷⁹ Ursächlich dafür ist die faktische Besonderheit von Wasser. Es ist – neben der Besonderheit des natürlichen Monopols der Wasserwirtschaft – der Sachzusammenhang¹⁸⁰ zwischen Wasserversorgung, Trinkwasserqualität und Umweltschutz, welcher durch seine Komplexität durchgreifende Gründe für die öffentliche Verantwortung, die Selbstverwaltungsstrukturen und grundsätzliche kommunale Daseinsvorsorge spricht.¹⁸¹

Nach Breuer ist es insbesondere der Umweltschutz, der für eine Zuordnung der Wasserwirtschaft in den Aufgabenbereich der kommunalen Daseinsvorsorge maßgeblich ist: *„Hält man sich den Sachzusammenhang zwischen Wasserversorgung und Umweltschutz sowie die Entwicklung der deutschen Wasserwirtschaft vor Augen, so*

¹⁷⁵ Zu den Begriffen Daseinsvorsorge und Dienstleistungen im allgemeinen Interesse vgl. Cox, H.: Perspektive, 2001, S. 2.

¹⁷⁶ Vgl. von Maydell, B.: Legitimation Daseinsvorsorge, 2001, S. 42.

¹⁷⁷ Vgl. Cox, H.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 27.

¹⁷⁸ Vgl. Bocklet, R.: Leistungen Daseinsvorsorge, 2001, S. 12.

¹⁷⁹ Vgl. Leibfried, S.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 158.

¹⁸⁰ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 36.

¹⁸¹ Neben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zählen noch die Strom- und Gasversorgung, die Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr sowie der Betrieb von Museen, Schwimmbädern und Schulen zu den klassischen Bereichen der infrastrukturbezogenen kommunalen Daseinsvorsorge.

*sticht die Aufgabenadäquanz der Selbstverwaltung der kommunalen Daseinsvorsorge gerade für die Wasserwirtschaft hervor.*¹⁸²

Breuer beschreibt die – wie er es nennt – „*Gesamtverantwortung des Staates für die Schicksalsaufgabe des Umweltschutzes*“¹⁸³ wie folgt:

Seit der Zeit der Industrialisierung trägt der Staat die Gesamtverantwortung für Aufgaben des Umweltschutzes; diese ist heute aktueller denn je. Auch die gegenwärtigen Tendenzen der Privatisierung und Ökonomisierung sowie die Propagierung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs haben an der grundlegenden Verantwortung des Staates am Umweltschutz nichts geändert. Auch der vielfache Rückzug des Staates aus der ordnungsrechtlichen Verantwortung darf – selbst wenn man sich am Ordoliberalismus der Freiburger¹⁸⁴ Schule orientiert – nicht dazu führen, dass der Umweltschutz seine Stellung als unverzichtbare staatliche Aufgabe verliert.¹⁸⁵

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb und materielle Privatisierung gehen, so Breuer weiter, mit einem Verlust von staatlichen Dispositions- und Verteilungsrechten zugunsten des privaten Sektors einher. Deren Interessen und Investitionsentscheidungen können, aber müssen keineswegs mit den Zielen der staatlichen Umwelt- und Infrastrukturpolitik einhergehen. Auch unter dem Primat weitgehender materieller Privatisierungen bleibt es staatliche Aufgabe, die übergeordneten Anforderungen des Umweltschutzes in Form von Regulierungen durch ordnungspolitische Maßnahmen sicherzustellen und so einer inadäquaten Zerfaserung staatlicher Gesamtverantwortung entgegenzuwirken.¹⁸⁶

¹⁸² Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 29.

¹⁸³ Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 29 ff. Insgesamt definiert Breuer fünf Kriterien, die für eine Zuordnung der Wasserwirtschaft in den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge sprechen. Neben der hier beschriebenen grundlegenden „*Gesamtverantwortung des Staates für die Schicksalsaufgabe des Umweltschutzes*“ sind dies „*die staatsrechtliche und politische Kultur der dezentralen Autonomie*“, „*das ressourcenökonomische und ökologische Lokalisationsprinzip*“, der eng mit dem Umweltschutz in Verbindung stehende „*spezielle und essentielle Zusammenhang der Wasserversorgung mit der Festsetzung und Finanzierung von Wasserschutzgebieten*“ sowie die „*administrative Kooperation zwischen staatlicher Gewässerbewirtschaftung, kommunaler Wasserversorgung und Landwirtschaft*“.

¹⁸⁴ Die ordoliberale Bewegung geht auf den Freiburger Ökonomeprofessor Walter Eucken (1891-1950) zurück. Vgl. Schneider, A. M.: Nationalökonomik, 2004, S. 62. Im ordoliberalen Weltbild ist die wichtigste Aufgabe des Staates, für ein funktionierendes Preissystem und Geldwertstabilität zu sorgen sowie einen freien Marktzutritt und Vertragsfreiheit zu gewährleisten. Aktive staatliche Interventionen im Spiel von Angebot und Nachfrage werden vom Ordoliberalismus der Freiburger Schule abgelehnt. Vgl. Strobeck, O.: Wirtschaftswissenschaften, 2006, S. 58.

¹⁸⁵ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 29 f.

¹⁸⁶ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 30.

3.2.6 Historische Entwicklung und Struktur der deutschen Wasserwirtschaft

Die deutsche Wasserwirtschaft weist kein homogenes Gefüge auf. Vorherrschend sind kleinräumige Strukturen. Diese Beschaffenheit ist historisch bedingt. Im 19. Jahrhundert wurde mit Beginn des Industriezeitalters in Deutschland, wie auch im übrigen Europa die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung neu organisiert. Durch die industriellen Umwälzungen wandelten sich die Lebensverhältnisse so massiv, dass der Staat zur Sicherung des Gemeinwohls die Wasserwirtschaft als einen wesentlichen Bestandteil der Daseinsvorsorge definierte,¹⁸⁷ welche der Staat seit dieser Zeit überwiegend in Eigenregie¹⁸⁸ erledigt.¹⁸⁹ Ausgelöst durch die zunehmende Dichte der städtischen Besiedelung sowie die mangelhafte Beseitigung von Abwässern, Fäkalien und sonstigen Abfällen wurde das Wasser in den alten, bis dato überwiegend individuellen Brunnen zunehmend verseucht.¹⁹⁰ Die stark industrialisierten Städte wichen mittels ihrer zunehmend kommunalen Wasserversorgung auf intakte Wasservorkommen im Umland aus, ohne dabei den grundlegenden lokalen Bezug der Wasserförderung aufzugeben.¹⁹¹ Dabei bediente man sich zu nächst noch

¹⁸⁷ Vgl. Kemper, B.: Deutsche Wasserwirtschaft, 2001, S. 23.

¹⁸⁸ Als erste deutsche Stadt votierte Hamburg 1844 für den Aufbau einer kommunalen Wasserversorgung. Vgl. Hauch-Fleck, M.-L.: Wasserversorgung, 2006, S. 21.

¹⁸⁹ Bereits seit dieser Zeit wurde darüber diskutiert, ob der Staat dieser Aufgabe nicht durch eine geeignete Regulierung gerecht werden und somit den Weg für materielle Privatisierungen öffnen könne. Tendenzen in diese Richtung haben wegen erheblicher Probleme nicht selten zu einer Re-kommunalisierung der Wasserwirtschaft geführt. Dies dürfte bei der Wasserversorgung auch speziell an deren Komplexität und Abwägungsoffenheit liegen.

Dagegen waren in der Historie einzelne Kommunen nur in Einzelfällen mit den ihnen zugeteilten wasserwirtschaftlichen Aufgaben überfordert. Hier haben sich Sonderlösungen der kommunalen Selbstverwaltung herausgebildet, welche die kommunale Verantwortung zwischen Wasserversorgung und Umweltschutz wahren. Dies war die Geburt der Wasserverbände. Die Gesamtverantwortung des Staates für den Umweltschutz bleibt dabei in aufgabenadäquater Weise erhalten. Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 30.

¹⁹⁰ Beispielhaft für viele Städte in Deutschland kann Düsseldorf betrachtet werden. Bedenken hinsichtlich der Qualität des benutzten Wassers waren das Motiv für die Schaffung einer öffentlichen Wasserversorgung. In der Bürgerschaft wurde seit Anfang der 1860er Jahre die Sorge vor Epidemien infolge unhygienischen Wassers geäußert. Die Stadtverordnetenversammlung beschloss 1866 den Bau eines städtischen Wasserwerks. Dabei wurde erst einmal die Alternative, das Unternehmen in private Hände zu geben, nicht ausgeschlossen. Daneben forderte ein Jahr später der Regierungspräsident die Stadtverwaltung auf, wegen der Staubausdünstung aus Morästen, vor allem aber wegen der 1866 auftretenden Cholera-gefahr, für die gesundheitsgefährdenden Brunnen Ersatz zu schaffen. Die Stadtverwaltung nahm Verhandlungen mit privaten Unternehmen auf, die auch zum Angebot eines privaten Unternehmens führte. Allerdings konnte das Angebot unter qualitativen und sozialen Aspekten nicht überzeugen. So wurde vom Oberbürgermeister das Angebot mit der Begründung abgelehnt, man wolle „*schon der ärmsten Klassen wegen die Herbeischaffung eines so unentbehrlichen Bedürfnisses*“ der Stadt und nicht Privaten überlassen. Im Mai 1869 wurde in Düsseldorf mit dem Bau des ersten Wasserwerks begonnen. Vgl. Droste, W.: Düsseldorf, 1999, S. 117 f.

¹⁹¹ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 17 f.

geeigneter stadtnaher oberirdischer Gewässer, während später die besser geschützten Zonen des Grundwassers genutzt wurden.¹⁹²

Der besondere Zusammenhang zwischen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung kam in diesem Veränderungsprozess, nicht zuletzt durch die neu geschaffenen ergiebigeren (kommunalen) Wasserversorgungsanlagen, unausweichbar zutage. Die Abwasserprobleme eskalierten zunehmend. Epidemien, wie beispielsweise der Ausbruch der Cholera 1892 in Hamburg,¹⁹³ zeigten, dass die unter kommunaler Regie neu geschaffenen Wasserversorgungsanlagen durch Abwasserbeseitigungsanlagen ergänzt werden mussten. Die zentral unter kommunaler Regie organisierte Abwasserentsorgung folgte der Wasserversorgung dabei um einige Jahre oder Jahrzehnte. Allerdings gab es zu dieser Zeit noch keine chemisch oder biologisch arbeitenden Kläranlagen, so dass die in der Kanalisation gesammelten Abwässer nur mechanisch behandelt werden konnten und dann entweder im Umland der Städte in den Untergrund verrieselt oder in oberirdische Gewässer eingeleitet wurden.¹⁹⁴ Der erkannte Zusammenhang zwischen Abwasserentsorgung und Wasserversorgung führte somit zu einer Verlagerung der Umweltbelastungen aus den Städten in das Umland.¹⁹⁵

Die Sachzusammenhänge lenkten den Blick schon Ende des 19. Jahrhunderts auf den Raum- und Planungsbezug der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Eine städtebauliche Gesamtplanung war gefordert, welche die ökologischen Belange der Wasserwirtschaft integrierte.¹⁹⁶ So regelte beispielsweise bereits das Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 1. Juli 1900 nach § 18 Satz 1, dass „*auf die zweckentsprechende Wasserversorgung und Entwässerung des Ortes oder Ortsteils*“ Bedacht zu nehmen ist.¹⁹⁷

Dies führte ab Mitte des 19. Jahrhunderts zur Herausbildung kleinteiliger, überwiegend lokal geprägter Organisationsformen.¹⁹⁸ Die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung waren zu einem festen Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge geworden. Die Fernwasserversorgung entwickelte sich erst im 20. Jahrhundert und ist bis heute in Deutschland kaum verbreitet.

¹⁹² So wurde beispielsweise in Berlin zunächst auf die oberirdischen Wasservorkommen des Tegeler Sees genutzt, während später auf die Grundwasservorkommen in der Nähe des großen Müggelsees im Südosten der Stadt zurückgegriffen wurde. Vgl. Bärthel, H.: Wasser Berlin, 1997, S. 65 f.

¹⁹³ Vgl. Drobek, W.: Wasserversorgung Hamburg, 1954, S. 300.

¹⁹⁴ Vgl. Strell, M.: Die Abwasserfrage 1913, S. 195 ff.; Imhoff, K.R./Gruhler, J.: Landbehandlung, 1999, S. 73 ff.

¹⁹⁵ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 17 f.

¹⁹⁶ Vgl. Breuer, R.: Umweltschutz, 2003, S. 18 f.

¹⁹⁷ Vgl. Breuer, R.: Sächsisches Baurecht, 2000, S. 209 ff.

¹⁹⁸ Vgl. Kemper, B.: Deutsche Wasserwirtschaft, 2001, S. 23.

Auch wenn Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sich als Aufgabe gegenseitig bedingen, so sind sie heutzutage in Deutschland immer noch häufig organisatorisch getrennt. Für das Jahr 2001 ermittelte das Statistische Bundesamt¹⁹⁹ 6.304 Wasserversorgungsunternehmen und 7.159 Abwasserentsorgungsunternehmen mit abnehmender Tendenz^{200, 201}. Geprägt ist die deutsche Wasserwirtschaft durch die Existenz einer Vielzahl sehr kleiner und weniger großer Unternehmen, wobei die Struktur im Bundesgebiet sehr stark differiert. So weist beispielsweise Bayern 2.488 Wasserversorgungsunternehmen und 2.100 Kanalisationsbetreiber auf, während es in dem bevölkerungsreicheren Nordrhein-Westfalen lediglich 536 Wasserversorger und 396 Kanalisationsbetreiber gibt.²⁰² Für die Wasserversorgungsunternehmen stellt sich die Unterteilung nach juristischen Organisationsformen sowie deren Anteil am gesamten Wasseraufkommen wie folgt dar:

¹⁹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wasserversorgung 2001, 2003, S. 15, 19.

²⁰⁰ Bereits im Zeitraum von 1957 bis 1987 ist nicht zuletzt durch die kommunalen Gebietsreformen der 1970er Jahre die Anzahl der Wasserwirtschaftsunternehmen deutlich zurückgegangen. Vgl. Kraemer, R. A./Jäger, F.: Deutschland, 1997, S. 87.

²⁰¹ Aktuellere und detailliertere Zahlen liefert der Bundesverband der deutschen Gas und Wasserwirtschaft. Er geht aufbauend auf seinen Statistiken für das Jahr 2003 von 6.000 Wasserversorgungsunternehmen und über 6.000 Abwasserentsorgungsunternehmen aus. Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 15. Beachtet werden sollte jedoch, dass in die regelmäßig aktualisierten BGW-Statistiken nur die Daten seiner Mitglieder und nicht aller Wasserversorger und Abwasserentsorger einfließen und die absoluten Zahlen hochgerechnet werden. Dies dürfte auch die Erklärung dafür sein, dass nicht alle Zahlen dieses Kapitels – auch wenn sie direkt oder indirekt vom BGW stammen – mathematisch miteinander abstimmbare sind. Dennoch wird in wissenschaftlichen Arbeiten sowie in der wasserwirtschaftlichen Diskussion häufig – auch mangels an Alternativen – auf Daten des BGW zurückgegriffen. Auch werden die BGW-Zahlen häufig von anderen Verbänden, wie dem VKU und dem DWA (bis September 2004 ATV-DVWK) sowie vom deutschen Städtetag übernommen und publiziert. Vorteil der BGW-Statistik ist, dass sie als einzige auf die Untergliederung nach Unternehmensformen eingeht. Vgl. dazu beispielhaft zu den den BGW-Statistiken zugrunde liegenden Grundgesamtheit BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 8.

²⁰² Vgl. dazu sowie zu den Zahlen sämtlicher Bundesländer Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wasserversorgung 2001, 2003, S. 15, 19.

Unternehmensformen der Trinkwasserversorgung		
	Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen	Anteil am Wasser- aufkommen
Regiebetrieb	1,3%	0,4%
Eigenbetrieb	37,7%	14,9%
Zweckverband	16,5%	15,9%
Wassen- Bodenverband	3,9%	6,3%
Eigengesellschaften als AG oder GmbH	21,1%	19,9%
Öffentliche Gesellschaften als AG oder	6,9%	10,3%
Gemischt öffentlich-privat-wirtschaftliche Gesellschaften als AG oder GmbH	11,9%	28,8%
Rein privatwirtschaftliche Unternehmen	1,7%	3,5%

Tabelle 3.1 – Unternehmensformen in der Trinkwasserversorgung²⁰³

Die Situation im Abwasserbereich stellt sich bei der Unterteilung nach juristischen Organisationsformen sowie deren Anteil folgendermaßen dar:

Unternehmensformen der Abwasserentsorgung		
	Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen	Anteil nach angeschlossenen Einwohnern
Regiebetrieb	34,7%	19,5%
Eigenbetrieb	44,2%	42,9%
Anstalt öffentlichen Rechts	0,8%	17,0%
Wasser- und Zweckverband	15,7%	10,3%
Sonstige	4,6%	10,3%

Tabelle 3.2 – Unternehmensformen in der Abwasserentsorgung²⁰⁴

²⁰³ Quelle: BGW (Hrsg.): Statistik 2003, 2005, S. 30. Zu der eingeschränkten Aussagekraft der BGW-Statistiken vgl. Fußnote 201.

In der Literatur wird aufgrund des stichprobenartigen Datenmaterials vermutet, dass die BGW-Statistiken den zahlenmäßigen Anteil der Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Rechtsform überschätzen. Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 169 sowie die dort aufgeführte Literatur.

²⁰⁴ Quelle: BGW/ATV-DVWK (Hrsg.): Abwasser 2003, o. J., S. 11 f. Zu der eingeschränkten Aussagekraft der BGW-Statistiken vgl. Fußnote 201.

Speziell in Wasserversorgung zeichnet sich in den letzten Jahren ein Trend ab, verstärkt Private in Form von Minderheitsbeteiligungen oder zeitlich befristeten Betreiberverträgen einzubeziehen.²⁰⁵ So ist der Anteil der öffentlich-privaten Kooperationsgesellschaften von 3,3 % (1986) auf 28,8 % (2003) gewachsen.²⁰⁶ Weiterhin ist in der Wasserversorgung ein Trend zu privatwirtschaftlichen Organisationsformen zu erkennen. Während 1986 lediglich 9 % der Wasserversorgungsunternehmen in einer privatrechtlichen Organisationsform geführt wurden, stieg ihre Zahl bis zum Jahr 2003 auf 39 % an. Bezogen auf das Wasseraufkommen erfolgte ein Anstieg von 20 % auf 37 %.²⁰⁷

Der Anteil der von der öffentlichen Wasserversorgung versorgten Industrie ist stark rückläufig. Im Zeitraum von 1990 bis 2003 ist er um 40 % gesunken. Nur 4 % des industriellen Wasserbedarfs werden von der öffentlichen Wasserversorgung gedeckt.²⁰⁸

Im Bereich der Abwasserentsorgung ist insbesondere in der jüngeren Vergangenheit eine Tendenz weg vom Regiebetrieb²⁰⁹ als klassischer Organisationsform der Abwasserbeseitigung hin zum Eigenbetrieb und zu Verbandslösungen zu erkennen. So ging in der Zeit von 1997 bis 2003 bezogen auf die Anzahl der an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner der Anteil der Regiebetriebe von 44,0 % auf 19,7 % zurück, während sich der Anteil der Eigenbetriebe von 30,0 % auf 42,7 % und der der Abwasserverbände von 4,0 % auf 12,8 % erhöhte.²¹⁰

²⁰⁵ Vgl. Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 279 ff.

²⁰⁶ Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 13. Zu der eingeschränkten Aussagekraft der BGW-Statistiken vgl. Fußnote 201.

²⁰⁷ Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 14. Zu der eingeschränkten Aussagekraft der BGW-Statistiken vgl. Fußnote 201.

²⁰⁸ Allerdings entwickelt sich von Seiten der Industrie eine wachsende Nachfrage an öffentliche Versorgungsunternehmen, als Betriebsführer bei der Wasserversorgung zu fungieren. Der Anteil der Industrierversorgung durch die öffentliche Wasserversorgung liegt in England und Wales mit 30 % und in Frankreich mit 19 % deutlich höher als in Deutschland. Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 13.

²⁰⁹ Vgl. ATV-DVWK (Hrsg.): Betriebsformen Abwasserbeseitigung, 2001, S. 97.

²¹⁰ Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 16.

3.2.7 Positive und negative Merkmale der deutschen Wasserwirtschaft aus internationaler Sicht

Aus Sicht der Weltbank weist die deutsche Wasserwirtschaft positive wie auch einige negative Merkmale auf, die sie von anderen Ländern unterscheidet.²¹¹

Die Fachleute der Weltbank sehen die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland als hochwertig an. Sie verfüge über technisch hochwertige Wasserwerke und Abwasserbehandlungsanlagen. Die Wasserwirtschaft sei äußerst umweltbewusst und habe im Zeitverlauf zu bemerkenswerten Verbesserungen der Gewässerqualität beigetragen. Ein weiteres positives Merkmal sei die Einfachheit des nationalen Wassertarifrechts.²¹² Nach diesem haben die Wasserpreise sämtliche Kosten für die Bereitstellung der Wasserversorgung zu decken.²¹³

Die Kritik der Weltbank an der deutschen Wasserwirtschaft liegt hauptsächlich auf der ökonomischen Seite. So werde in der deutschen Wasserwirtschaft nur ungenügend auf Wirtschaftlichkeit und Kosten geachtet. Es fehle an einer Diskussion über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der hochgesteckten Umweltnormen. Viele Anlagen seien suboptimal ausgelastet, was zu hohen Kosten für die Verbraucher führe.

²¹¹ Im Rahmen einer Studienreise 1994 besuchten Wasser- und Abwasserfachleute der Weltbank ausgesuchte Städte in Deutschland. Die Teilnehmer kamen aus 14 verschiedenen Ländern. Auf Basis dieser Studienreise verfasste John Briscoe einen Bericht, der die deutsche Wasserwirtschaft beschreibt und ihre positiven und negativen Merkmale herausstellt. Vgl. Briscoe, J.: Deutschland, 1995. Auch noch heute ist dieser Bericht Grundlage für viele Diskussionen von Eigenschaften der deutschen Wasserwirtschaft im Vergleich zu anderen. Auch mangelt es nicht an grundsätzlicher Kritik am Vorgehen der Weltbank. Vgl.: Barraqué, B.: Briscoe, 1998, S. 360 ff.; Linden, U.: J. Briscoe, 1996, S. 41 f.; Schäfer, M./Hegemann, W.: J. Briscoe, 1996, S. 43.

²¹² Dies ist aber ein Merkmal, welches in der Bevölkerung anders gesehen wird. Weite Teile der deutschen Bevölkerung halten die Wasserpreise für intransparent und kaum ein Bürger weiß, wie sich diese zusammensetzen (vgl. Kap. 7.2.1).

²¹³ In Deutschland sind sämtliche Kosten aus dem technischen Aufwand in den Wasser- und Abwasserpreisen erfasst. Dies ergibt sich, soweit die Wasserversorgung durch ein kommunales Unternehmen erfolgt, unmittelbar aus dem Kommunalabgabenrecht und bei privaten Unternehmen durch den Zwang, gewinnorientiert zu arbeiten, da in der Regel in Deutschland keine Beihilfen geleistet werden.

Die externen Kosten, die aber aus der speziellen Nutzung von Flächen resultieren, sind in den Gebühren nicht enthalten.

3.3 Die Wasserwirtschaft in Europa

Die Wasserversorgung im europäischen Ausland weist zumeist andere Strukturen als in Deutschland auf. Ähnlich wie in Deutschland sind historisch traditionell auch in den benachbarten europäischen Staaten die Kommunen verantwortlich für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Die Wasserversorgung wurde dabei als eine Leistung angesehen, für die Bürger bereit waren zu zahlen. Die Abwasserentsorgung wurde von den Kommunen als eine Pflichtaufgabe im Rahmen der Gesundheitsvorsorge und Gefahrenabwehr betrachtet und über Steuern und Abgaben finanziert.²¹⁴

Auf dieser vergleichbaren Basis haben sich in den einzelnen europäischen Staaten aufgrund der unterschiedlichen Konstellation der Kommunen, deren Verständnis von Daseinsvorsorge sowie unterschiedlichen Liberalisierungsgraden verschiedene wasserwirtschaftliche Strukturen herausgebildet (vgl. Tabelle 3.3). Drei Grundmodelle der Wasserwirtschaft haben sich innerhalb der europäischen Wasserwirtschaft herausgebildet: das französische, das angelsächsische und das deutsche Modell.²¹⁵

In den beiden folgenden Kapiteln sollen nun die Wasserwirtschaften von England und Wales sowie Frankreich als Alternativen zum deutschen Modell dargestellt werden. Beide sind nicht nur zwei der bedeutendsten Volkswirtschaften in Europa, sondern es ist die spezielle wasserwirtschaftliche Struktur beider Staaten, die in der Diskussion um Privatisierung und Liberalisierung der Wasserversorgung als Vorbilder genannt wird. Daneben repräsentieren Frankreich und Großbritannien zwei deutlich unterschiedliche Konzepte der Daseinsvorsorge.²¹⁶

²¹⁴ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 227.

²¹⁵ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 220; Wackerbauer, J.: Wettbewerbseffekte, 2003, S. 9. Italien und Luxemburg sind Länder, deren Wasserwirtschaft dem deutschen System stark ähnelt. Auch bei ihnen befinden sich die Wasserwirtschaftsunternehmen überwiegend in kommunaler Hand und Entscheidungen werden dezentral getroffen. Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 221.

²¹⁶ Vgl. Hellermann, J.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 82.

Privatisierungsgrade in Europa in %		
Land	Wasserversorgung	Abwasserentsorgung
Belgien	2	35
Dänemark	1	0
Deutschland	2	3
Finnland	0	0
Frankreich	77	60
Griechenland	0	0
Italien	10	5
Niederlande	0	0
Österreich	0	0
Portugal	10	15
Spanien	42	53
Schweden	0	0
GB	87	88

Tabelle 3.3 – Privatisierungsgrade in Europa in %²¹⁷

Abschließend soll in Kap. 3.3.3 kurz die Wasserwirtschaft in den Niederlanden skizziert werden. Die im Vergleich zu den andern europäischen Ländern insgesamt relativ kleine Wasserwirtschaft der Niederlande rückte in der jüngsten Vergangenheit verstärkt in den Mittelpunkt der wasserwirtschaftlichen Diskussion, da die Niederlande das Land in Europa sind, das die meisten Mauern gegen eine Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung errichtet.²¹⁸ Die Ausgangssituation der niederländischen Wasserwirtschaft ist in weiten Teilen durchaus vergleichbar mit den deutschen Gegebenheiten. Anders jedoch als in Deutschland werden viele Entscheidungen zentral getroffen.²¹⁹

²¹⁷ Quelle: Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 230.

²¹⁸ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 247.

²¹⁹ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 221.

3.3.1 Die Wasserwirtschaft in Frankreich

Privatwirtschaftliche Unternehmen haben in der französischen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung eine lange Tradition. Sie sind seit über 100 Jahren in diese Tätigkeiten involviert. So wurde die *Compagnie Générale des Eaux* 1853 als private Gesellschaft gegründet, um die Stadt Paris mit Wasser zu versorgen.²²⁰ Der Erfolg dieser Gesellschaft veranlasste die Bank *Crédit Lyonnais* im Jahr 1880 zur Gründung der *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage*, welche die Wasser-, Gas- und Stromversorgung in Lyon und Umgebung übernahm.²²¹ Anders aber als in England und Wales greifen kommunale Verantwortung und private Durchführung ineinander.

Mit 36.000 Kommunen hat Frankreich deutlich mehr Kommunen als die anderen europäischen Staaten. Die kommunale Tätigkeit – insbesondere die kommunale Daseinsvorsorge – ist allerdings im zentralistisch geprägten Frankreich bei weitem nicht so ausgeprägt wie in Deutschland. Dennoch ist grundsätzlich jede Kommune in Person ihres Bürgermeisters für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auf ihrem Gebiet verantwortlich.²²² Die Zahl der Wasserwirtschaftsbetriebe in Frankreich wird auf rund 15.500 geschätzt, nicht differenziert zwischen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, da dies zumeist in Kombination geschieht.²²³

Viele Kommunen verfügen aber nicht über genügend technisches und wirtschaftliches Wissen zum Betrieb von wassertechnischen Anlagen sowie zur Organisation einer eigenen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Sie sind traditionell nur Eigentümer der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur, welche sie dann zur Aufgaben erledigung in Form einer funktionalen Privatisierung Privaten überlassen. Daher hat die große absolute Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen nur wenig Aussagekraft. Insgesamt haben fast 80 % der Kommunen die Durchführung ihrer Wasserversorgung und etwa 60 % die Durchführung der Abwasserentsorgung an privatwirtschaftliche Firmen delegiert.²²⁴

²²⁰ Vgl. Hug, C.: Internationale Dienstleister, 2001, S. 194.

²²¹ Vgl. Brunet, E./Barraqué, B.: Versorgungswirtschaft, 2003, S. 295. Durch die Verstaatlichung der Bereiche Strom und Gas im Jahr 1946 spezialisierte sich die Gesellschaft (vorläufig) ausschließlich auf die Wasserversorgung.

²²² Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 230 f.; Haumann, H.: Risiken, 1999, S. 148.

²²³ Vgl. Brunet, E./Barraqué, B.: Versorgungswirtschaft, 2003, S. 297.

²²⁴ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 231.

Dabei existiert auch in Frankreich²²⁵ ein detaillierter regulativer Rahmen. Er regelt den Umfang der Aufgaben, für deren Bereitstellung die Kommune grundsätzlich zu sorgen hat und innerhalb deren Grenzen eine Übertragung auf Private erfolgen kann.

In Frankreich sind rund 50 private Wasserversorger und Abwasserentsorger tätig. Dennoch wird der Markt dominiert von den zwei großen, auch stark international tätigen Versorgern *Veolia* und *Suez* sowie dem stärker lokal tätigen Versorger *SAUR*²²⁶. Diese kontrollieren rund 75 % des Marktes²²⁷ und vereinen 98 % der von privatwirtschaftlichen Unternehmen versorgten Kunden auf sich.²²⁸

Veolia:

Die Wassersparte des *Veolia*-Konzerns *Veolia Water Systems* hat eine bewegte Historie hinter sich. Sie beginnt im Jahr 1853 mit der Gründung der bereits eingangs zu diesem Kapitel erwähnten *Compagnie Générale des Eaux*, welche die Wasserversorgung der Stadt Paris übernahm.²²⁹ Die Gesellschaft expandierte und erlebte eine oftmals undurchsichtige Firmengeschichte. Insbesondere die jüngere Vergangenheit ist von Höhen und Tiefen gekennzeichnet. 1998 benannte sich der Konzern in *Vivendi* um. Im Jahr 2000 schloss sich *Vivendi* mit dem TV-Unternehmen *Canal+* und dem Unterhaltungskonzern *Seagrams* zur *Vivendi Universal* zusammen. Diese zweigeteilte Konzernstruktur mit der Mediensparte²³⁰ auf der einen Seite und der Ver- und Entsorgungssparte auf der anderen Seite führte zu vielfacher Kritik, da die Ver- und Entsorgungssparte durch die Übernahme von Verbindlichkeiten die Mediensparte mit finanzieren musste.²³¹ Im Rahmen der New-Economy-Krise konnte auch die Mediensparte von *Vivendi* nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und es kam zu einem drastischen Einbruch der Aktie. Die Mediensparte zerfiel und Anteile an der Ver- und Entsorgungssparte wurden verkauft.²³² Der Name *Vivendi* wurde abgelegt und durch *Veolia* ersetzt. Heute beinhaltet der Konzern neben *Veolia Water Systems* den Abfallentsorger *Onyx*, das Transportunternehmen *Connex* sowie den Energieversorger *Dalkia*.

²²⁵ Insgesamt verfügen rund 90 % der französischen Haushalte über einen eigenen Wasserzähler. Vgl. Puwein, W. u. a.: Nachhaltige Nutzung, 2002, S. 58.

²²⁶ SAUR ist eine Tochter des französischen Baukonzerns Bouygues und liefert Trinkwasser für rund 6 Mio. Kunden in Frankreich. Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57.

²²⁷ Vgl. Reimon, M./Felber, C.: Schwarzbuch Privatisierung, 2003, S. 81.

²²⁸ Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57.

²²⁹ Vgl. Cans, R.: Pariser Wasserversorgung, 2003.

²³⁰ So gehörten zur Mediensparte des Konzerns unter anderem die Unternehmen Universal Music, Sierra Games und mp3.com.

²³¹ Vgl. Reimon, M./Felber, C.: Schwarzbuch Privatisierung, 2003, S. 85 ff.

²³² Vgl. Reimon, M./Felber, C.: Schwarzbuch Privatisierung, 2003, S. 86.

Heute ist *Veolia* der vierzehntgrößte Konzern Frankreichs mit einem Umsatz von 25 Mrd. €, einem Ergebnis von 623 Mio. € und einer Mitarbeiterzahl von 271.153 im Geschäftsjahr 2003.²³³ In Frankreich führt das Unternehmen die Trinkwasserversorgung für rund 26 Mio. und die Abwasserentsorgung für rund 19 Mio. Einwohner aus. Der Schwerpunkt des Unternehmens liegt auf der Versorgung von Großstädten.²³⁴

Suez:

Der heutige *Suez*-Konzern entstand 1997 aus einer Fusion des eingangs zu diesem Kapitel erwähnten Wasserversorgungsunternehmens *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage* und der *Compagnie des Suez*, einem Unternehmen, das aus dem Bau des Suez-Kanals hervorgegangen war. Im Jahr 2001 verkürzte man den Firmennamen von *Suez Lyonnaise des Eaux* auf *Suez*. Heute sind die Wasser- und Abfallaktivitäten des Konzerns in der Sparte *Suez Environment* zusammengefasst. Mit der Energieversorgung und der Abfallbeseitigung ist die Wasserwirtschaft der umsatzstärkste Bereich des Konzerns. *Suez* wird ein besonderes Interesse daran unterstellt, auch außerhalb Frankreichs aktiv zu werden. Die Wassersparte des Konzerns firmiert unter dem Namen *Ondéo*.²³⁵

Heute ist *Suez* der sechstgrößte Konzern Frankreichs mit einem Umsatz von 41 Mrd. €, einem Ergebnis von 2.513 Mio. € und einer Mitarbeiterzahl von 157.639 im Geschäftsjahr 2003.²³⁶ In Frankreich führt das Unternehmen die Trinkwasserversorgung für rund 14 Mio. und die Abwasserentsorgung für rund 9 Mio. Einwohner aus. Der Tätigkeitsschwerpunkt des Unternehmens liegt in ländlichen Gemeinden, aber auch einigen wichtigen Städten.²³⁷

Traditionell wird im französischen Modell zwischen der Kommune und den Privaten als Form der funktionalen Privatisierung ein Konzessionsvertrag abgeschlossen. Die durchschnittliche Vertragsdauer in Frankreich beträgt 10,9 Jahre und ist seit einiger Zeit deutlich rückläufig.²³⁸ Gesetzlich sind die Konzessionszeiten auf 20 Jahre begrenzt.²³⁹ Diese Art der Ausgestaltung der wasserwirtschaftlichen Daseinsvorsorge steht im Einklang mit anderen Bereichen der Daseinsvorsorge und hat in Frankreich eine lange Tradition.

²³³ Vgl. Alrich, H.: Frankreichs Konzerne, 2006, S. 18.

²³⁴ Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57.

²³⁵ Vgl. Brunet, E./Barraqué, B.: Versorgungswirtschaft, 2003, S. 306.

²³⁶ Vgl. Alrich, H.: Frankreichs Konzerne, 2006, S. 18.

²³⁷ Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57.

²³⁸ Vgl. Barraqué, B./Beyer, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 279 f.

²³⁹ Vgl. Barraqué, B./Beyer, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 279 f.

Die Verträge können die unterschiedlichen Bereiche des Service abdecken. So wird teilweise nur die Lieferung mit Wasser vertraglich vereinbart. Auf der anderen Seite können aber auch weitere Teile der Wertschöpfung – wie die komplette Wartung der Infrastruktur oder die Abrechnung wasserwirtschaftlicher Leistungen mit dem Kunden – durch die Privaten erbracht werden. Seit der Aufhebung von Vorgaben für Konzessions- und Pachtverträge der französischen Regierung im Jahr 1982 variieren die einzelnen Vertragsinhalte immer stärker voneinander. Momentan ist in Frankreich eine Entwicklung zum Rückzug der Kommunen aus der Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen zu erkennen. So werden Neuinvestitionen in die Infrastruktur verstärkt durch Private getätigt.

Auf den ersten Blick erscheint das französische System von Wettbewerbselementen gekennzeichnet zu sein. Inwieweit diese Wettbewerbselemente auch tatsächlich Wirkung entfalten, ist umstritten. So ist das gesamte französische System teilweise als intransparent zu werten (vgl. Kap. 5.2.8). Auch trägt die geringe Anzahl von privaten Anbietern nicht gerade zum Wettbewerb bei. Bis heute sind ausländische Gesellschaften vom französischen Markt praktisch ausgeschlossen.

3.3.2 Die Wasserwirtschaft in England und Wales

Heute ist Großbritannien wasserwirtschaftlich betrachtet in zwei Bereiche geteilt. Da sind auf der einen Seite Schottland und Nordirland, wo wasserwirtschaftliche Leistungen überwiegend durch öffentliche Unternehmen erbracht werden, während in England und Wales privatwirtschaftliche Unternehmen die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung durchführen.

Vielfach wird diskutiert, ob diese aus einer radikalen Privatisierung entstandene Struktur in England und Wales nicht Vorbild für das restliche Europa sein kann. Dabei war England in der Historie bereits einmal Vorbild für die Wasserwirtschaft anderer europäischer Länder und insbesondere für Deutschland.²⁴⁰ Da in England die industrielle Entwicklung begann, traten hier auch die erheblichen Folgeprobleme des ungezügelten industriellen Wachstumsprozesses zuerst zutage. Mit der Bevölkerungsverdichtung in den industriellen Zentren wuchsen die Anforderungen an die

²⁴⁰ Aufgrund der in Deutschland im Vergleich zu England späteren Industrialisierung waren es auch in Deutschland häufig englische Ingenieure, die maßgeblich am Aufbau der deutschen Wasserwirtschaft beteiligt waren. So wurde beispielsweise 1856 von englischen Ingenieuren eine private Wasserversorgungs-AG in Berlin gegründet, die allerdings später aufgrund von wirtschaftlichen und technischen Problemen von der Stadt übernommen wurde. Vgl. Pawlowski, L.: Berliner Wasserbetriebe, 2001, S. 51.

kommunalen Versorgungsdienstleistungen. Es entstand eine kommunal geprägte Wasserwirtschaft, die in ihrer Struktur das restliche Europa maßgeblich beeinflusste.²⁴¹ Dieses System der kommunalen Daseinsvorsorge löste nach und nach die privaten Wasserversorgungsunternehmen ab, die den Wasserbedarf in der vorindustriellen Zeit lediglich aus Flüssen und Seen deckten. So stammten im Jahr 1907 in England bereits über 90 % der Wasserabgabe aus öffentlichen Unternehmen.²⁴²

In den nächsten Jahrzehnten kam es zu ersten Konzentrationsprozessen der englischen Wasserwirtschaft. Protegiert wurde der Konzentrationsprozess durch die Water Acts von 1945, 1963 und 1965. Allerdings blieb die Zahl der Unternehmen absolut gesehen immer noch hoch. Ende der 1960er Jahre lag sie immer noch bei rund 1.000.

1973 kam es auf Grundlage eines Water Acts zu einer grundlegenden Umstrukturierung der Wasserwirtschaft. Quasi auf einen Schlag werden die rund 1.000 weitgehend selbständigen Unternehmen in zehn neu gegründete Water Authorities zusammengefasst. Spätestens an diesem Punkt trennten sich die (zeitlich versetzten) Strukturentwicklungen in Deutschland und England. Die räumliche Abgrenzung der Water Authorities basiert auf Wassereinzugsgebieten; da die Flussgebiete in England und in Wales aber naturgemäß relativ klein sind, umfasst das Gebiet einer Water Authority in der Regel die Einzugsgebiete mehrerer Flüsse.²⁴³

Diese Struktur der großen Einheiten eignete sich ideal zur Privatisierung. Auch gibt es in Großbritannien keine geschriebene Verfassung, so dass eine einfache Mehrheit im Parlament ausreichte, um die vorhandenen öffentlichen Wasser- und Abwasserorganisationen zu privatisieren. So kam es auch in der Wasserwirtschaft 1989 mittels eines Water Acts gemäß dem allgemeinen Trend in Großbritannien zur nahezu vollständigen Privatisierung der Wasserwirtschaft in England und Wales.²⁴⁴ Dabei wurde

²⁴¹ So begann beispielsweise in den 1840er Jahren eine rege Reisetätigkeit deutscher Stadtabgeordneter und Wissenschaftler zu den Städten Englands, um sich dort mit den neuen Methoden und Entwicklungen der Wasserversorgung vertraut zu machen. Hamburg baute 1848 als erste deutsche Stadt eine Wasserversorgung nach englischem Vorbild. Es folgten Städte wie Berlin, München, Frankfurt und Leipzig. Beim Aufbau der wasserwirtschaftlichen Strukturen in Deutschland waren dabei in erheblichem Umfang englische Ingenieure beteiligt. Vgl. Scheele, U.: Britische Wasserwirtschaft, 1991, S. 2.

²⁴² Vgl. Purves, J.B.: Water supply, 1987, S. 627. Zitiert nach Scheele, U.: Britische Wasserwirtschaft, 1991, S. 18.

²⁴³ Die bis dato noch existierenden Privaten wurden durch das Water Act von 1973 geschützt. Liegt das Versorgungsgebiet eines privaten Unternehmens innerhalb des Zuständigkeitsgebiets einer Water Authority, so ist diese gesetzlich verpflichtet, ihre Versorgungsfunktion durch dieses private Unternehmen ausführen zu lassen. Vgl. Scheele, U.: Britische Wasserwirtschaft, 1991, S. 19.

²⁴⁴ Von der Privatisierung ausgenommen blieben Schottland und Nordirland. In Nordirland ist die Wasserwirtschaft beim Umweltministerium angesiedelt, in Schottland ist die Wasserwirtschaft Aufgabe der lokalen Verwaltung. Vgl. Ellwein, T./Buck, L.: Wasserversorgung, 1995, S. 55.

den neu gegründeten privaten Unternehmen das Anlagevermögen übertragen sowie für die Wasserver- und Abwasserentsorgung Konzessionen für 25 Jahre erteilt.²⁴⁵

Die Privatisierung der Wasserwirtschaft passt in das Bild der Politik des „Thatcherismus“ und war die logische Konsequenz der bereits 1984 begonnenen Privatisierung des Telekommunikationssektors, in Form der Veräußerung eines 51%igen Anteils der *Britisch Telecom*²⁴⁶, und Teil eines Gesamtkonzeptes, das einen weitgehenden Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge beinhaltet.²⁴⁷ Gerade der Fall Großbritannien illustriert, dass die Reorganisation der Daseinsvorsorge vor allem innerstaatliche Ursachen haben kann und keineswegs nur eine Reaktion auf den gewachsenen Konkurrenzdruck durch sich zunehmend internationalisierende Märkte war. Vielmehr handelte es sich um ein dezidiert politisches, ideologisch fundiertes Vorgehen, das nicht zuletzt die Macht der Gewerkschaften brechen sollte und damit auch einen Angriff auf die organisatorisch und politisch mit den Gewerkschaften eng verflochtene Labour Party darstellte.²⁴⁸

Ein unmittelbarer Mitauslöser der Privatisierung war der immense aufgestaute Investitionsbedarf der englischen Wasserwirtschaft, der auch als Folge von europäischen Verträgen, welche die britische Regierung unterzeichnet hatte, notwendig geworden war.²⁴⁹ Im öffentlichen System hätten diese Investitionen entweder durch eine Erhöhung der Trinkwasserpreise oder durch den allgemeinen Staatshaushalt gedeckt werden müssen. Preiserhöhungen wären der Regierung als Versagen angelastet worden und kamen deshalb nicht in Frage.²⁵⁰ Eine Erhöhung der Staatsausgaben stand dem damaligen Regierungsziel der allgemeinen Steuersenkung im Wege.²⁵¹ Die Erzielung von möglichst hohen Verkaufserlösen für die öffentliche Hand war somit sicherlich nicht das wichtigste Ziel der ordnungspolitisch motivierten Privatisierung.²⁵²

²⁴⁵ Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, 2003, S. 165.

²⁴⁶ Vgl. Lippert, I.: EU-Einfluss, 2005, S. 33.

²⁴⁷ Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung und Gesamteffizienz der öffentlichen Versorgungsunternehmen fand in den 80er und beginnenden 90er Jahren eine weitreichende Privatisierung dieser Unternehmen statt. 1984 erfolgte die Privatisierung des Telekommunikationssektors, 1986 erfolgte die Veräußerung von British Gas, 1989 neben der Wasserversorgung auch die Stromversorgung und schließlich 1993 die Überführung des Eisenbahnwesens in den privaten Sektor. Vgl. Hellermann, J.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 85 ff.

²⁴⁸ Vgl. Sturm, R./Müller, M. M.: Öffentliche Daseinsvorsorge, 2001, S. 111.

²⁴⁹ Vgl. Zabel, T.: Wasserindustrie England, 1993, S. 68; Ellwein, T./Buck, L.: Wasserversorgung, 1995, S. 58.

²⁵⁰ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 223.

²⁵¹ Vgl. Green, C.: Water Industry, 2001, S. 144 ff.

²⁵² Vgl. Oppolzer, G.: Siedlungswasserwirtschaft, 2003, S. 512.

Bei der Privatisierung wurden alle Vermögenswerte der Water Authorities verkauft.²⁵³ Um die Unternehmen für private Investoren interessant zu machen, wurden Subventionen (sogenannte „green dowry“) in Höhe von 6,4 Mrd. £ gewährt.²⁵⁴ Insgesamt zahlten die Investoren 5,2 Mio. £ für die Water Authorities. Die Erwerber mussten allerdings 1997 im Rahmen der Windfall Tax – einer Sondersteuer – wieder 1,7 Mrd. £ an den Staat erstatten.²⁵⁵

Somit waren in Großbritannien also auch nicht die Privatisierungserlöse für die Staatskasse die treibende Kraft der Privatisierung, sondern mit der Privatisierung sollte den Water Authorities eine solide Basis gegeben werden, um Investitionen für die Erreichung der nationalen und EU-Standards zu tätigen.²⁵⁶ Auch sollte es durch die Privatisierung zu einer verbesserten Leistungserstellung kommen.²⁵⁷

Da es sich bei der Wasserwirtschaft um ein natürliches Monopol handelt, wird von staatlicher Seite versucht, durch Wettbewerbssurrogate²⁵⁸ dafür zu sorgen, dass das natürliche Gewinnstreben der Unternehmen nicht zu unangemessenen Preisen für die Kunden führt und die anderen Belange der Wasserwirtschaft (im Sinne einer umfassenden Definition) genügend Berücksichtigung finden. Aus diesem Grunde wurden zeitgleich mit der Privatisierung drei neue Behörden geschaffen, welche die sonstigen Aufgaben der Water Authorities übernahmen, jedoch unabhängig voneinander arbeiten. Diese sind:²⁵⁹

- *Office of Water Services* (OFWAT) – verantwortlich für die Kontrolle der privatisierten Unternehmen, den Verbraucherschutz und die Einhaltung der Leistungsstandards,
- *National River Authority* (NRA) – verantwortlich für die Wassermengenwirtschaft und Einleiterkontrolle,

²⁵³ 1989 entstanden in England und Wales folgende Wasserwirtschaftsgesellschaften: Anglian Water, Dwr Cymru (Welsh Water), North West Water, Northumbrian Water, Severn Trent Water, Southern Water, South West Water, Thames Water, Wessex Water, Yorkshire Water. Vgl. Lobina, E./Hall, D.: UK Water, 2001, S. 5.

²⁵⁴ Diese setzte sich aus 4,9 Mrd. £ Schulenerlass und 1,5 Mrd. £ Transferzahlungen zusammen. Vgl. Bailey, P./Oppolzer, G.: Finanzierung, 2003, S. 206 f.

²⁵⁵ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 234 f.

²⁵⁶ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 234 f.

²⁵⁷ Ökonomische Leistungsmessungen sind allerdings für die britische Wasserwirtschaft besonders problematisch, da lediglich 3 % der Haushalte über Wasserzähler verfügen. Die Wasserpreise in England basieren häufig pauschal auf dem Wert der belieferten Immobilie (Domestic Rentable Value). Vgl. Ellwein, T./Buck, L.: Wasserversorgung, 1995, S. 59.

²⁵⁸ Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 23.

²⁵⁹ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 234 f.; Hall, D./Lobina, E.: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, 2003, S. 161 f.

- *Drinking Water Inspectorate* (DWI) – verantwortlich für die Kontrolle der Einhaltung der Trinkwasserverordnung.

Mit dem Water Act 1999 sind einige Änderungen an der Zuständigkeit der Behörden vorgenommen worden. Die OFWAT soll stärker die Interessen der Verbraucher wahrnehmen. Zeitgleich hat sie den Unternehmen das Recht genommen, Verbraucher, die sich in Zahlungsrückstand befinden, von der Versorgung auszuschließen.²⁶⁰

Das Hauptwettbewerbselement ist der Yardstick Competition, für dessen Umsetzung und Implementierung die OFWAT verantwortlich ist.²⁶¹ Um zusätzlich den Wettbewerbsdruck „im Markt“ zu erhöhen, wurden insbesondere im Zuge des Competition Act 1998,²⁶² gültig seit dem 1. März 2000, neue Möglichkeiten geschaffen, um die negativen Auswirkungen der Gebietsmonopole zu beseitigen. Dies sind insbesondere:²⁶³

- Einsetzungsverträge: Abnehmer mit einem Verbrauch von mehr als 100.000 m³ können den Versorger trotz Gebietsmonopol frei wählen,
- gemeinsame Netznutzung: Ein Wasserversorger nutzt die Anlagen eines anderen,
- Wettbewerb an den Grenzen der Versorgungsgebiete: Verbraucher können sich an das Netz des Anbieters der Nachbarregion anschließen, wenn sie selber die Kosten tragen.

Mit dem Water Act 2003, gültig ab dem 1. April 2005, soll die Bildung eines Marktes um Wasserentnahmerechte gefördert werden.²⁶⁴

3.3.3 Die Wasserwirtschaft in den Niederlanden²⁶⁵

In den Niederlanden sind drei unterschiedliche Akteure an der Wasserwirtschaft beteiligt. Für die Abwasserversorgung sind die Kommunen verantwortlich.²⁶⁶ Die

²⁶⁰ Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, 2003, S. 162.

²⁶¹ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 225 f. Mittels Yardstick-Wettbewerb wird die Preisobergrenze innerhalb der Price-Cap-Regulation – des Kerns der ökonomischen Regulierung – festgelegt. Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 23.

²⁶² Grundsätzlich gilt der Competition Act 1998 für alle Wirtschaftsbereiche, schließt jedoch die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungswirtschaft explizit mit ein. Vgl. Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 283.

²⁶³ Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, 2003, S. 166 f.

²⁶⁴ Vgl. Malz, S./Scheele, U.: Handelbare Wasserrechte, 2005, S. 30 ff.

²⁶⁵ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 247 ff.

Durchführung der Abwasserreinigung erfolgt durch Wasserverbände („waterschapen“), von denen die meisten ursprünglich zum Schutz gegen Hochwasser²⁶⁷ gegründet wurden.²⁶⁸ Die Zahl dieser Verbände ist deutlich rückläufig. So sank ihre Zahl von 2.544 im Jahr 1953 auf 67 im Jahr 1997. Heute sind die meisten Wasserverbände sowohl für die Wassermengenwirtschaft als auch die Qualität des Wassers verantwortlich.²⁶⁹ In Einzelfällen wird auch nur die Qualitätssicherung oder Mengenwirtschaft übernommen.

Die Wasserverbände in den Niederlanden sind gleichartig strukturiert. *„Sie bestehen aus einer gesetzgebenden Körperschaft, deren Mitglieder von den Kunden gewählt werden; dies sind die Besitzer oder Pächter von unbebauten Gebieten (meistens Landwirte), Hausbesitzer, Gebäudenutzer (meistens Wirtschaft und Industrie) und Einwohner der jeweiligen Gegend. Die gesetzgebende Versammlung wählt die Geschäftsführung, die für das Management der Wasserverbände verantwortlich ist.“*²⁷⁰

Die Trinkwasserversorgung erfolgt durch 21 privatrechtliche Gesellschaften, von denen sich 20 im öffentlichen Besitz befinden.²⁷¹ Die Kommunen sind die Eigentümer ihrer jeweiligen Versorgungsgesellschaften. Wie bei den Abwasserentsorgern ist auch die Anzahl der Wasserversorger stark zurückgegangen. So existierten im Jahr 1982 noch 97 Betriebe.

Die deutlich größeren Betriebe – sowohl in der Wasserversorgung als auch in der Abwasserentsorgung – machen diese für international agierende Wasserkonzerne interessant. Hier zeigt sich eine Parallele zu Deutschland, wo durch Konzentrations-

²⁶⁶ Vgl. Nikolavcic, B.: Siedlungswasserwirtschaft Niederlande, 2003, S. 421.

²⁶⁷ Um sich vor Überschwemmungen zu schützen, wurde in den Niederlanden bereits im 12. Jahrhundert damit begonnen, ein umfangreiches Wasserbausystem zu errichten, das mit seinen Deichen, Dämmen und Poldersystemen bis heute die Landschaft prägt. Auf kommunaler Ebene wurden bereits zu dieser Zeit die Wasserwirtschaftsverbände gegründet. Vgl. Kraemer, R. A. u. a.: Europa, 2001, S. 87.

²⁶⁸ Mit 440 Einwohnern pro km² sind die Niederlande ein sehr dicht besiedeltes Land. Zudem leben 60 % der Bevölkerung in den westlichen Landesteilen und damit unter dem Niveau des Meeresspiegels. Die besonderen geographischen Verhältnisse der Niederlande und die daraus erwachsende besondere Bedeutung des Wassers sind auch dafür verantwortlich, dass die Wasserverbände die einzige Verwaltungsebene sind, die – unabhängig von den Ebenen Land, Provinzen und Kommunen – fest in der Verfassung verankert sind. Vgl. Kuks, S. M. M.: Privatisation Netherlands, 2001, S. 82.

²⁶⁹ Vgl. Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 246.

²⁷⁰ Zabel, T.: Nachbarländer, 2001, S. 246.

²⁷¹ Eine Ausnahme bildet die Stadt Amsterdam, in der die Trinkwasserversorgung durch einen städtischen Betrieb sichergestellt wird. Anders als in den restlichen Niederlanden, wo nahezu alle Haushalte über einen Wasserzähler verfügen, sind dies in Amsterdam nur rund 4 % der Haushalte. Vgl. Puwein, W. u. a.: Nachhaltige Nutzung, 2002, S. 51.

prozesse auch interessante Akquisitionsobjekte für internationale Konzerne entstehen und entstanden sind.

Es ist ausdrückliches politisches Ziel der Niederlande, eine solche Entwicklung zu verhindern und den Verbleib sämtlicher Wasserunternehmen in der öffentlichen Hand sicherzustellen. Im Jahr 2004 entschied die niederländische Regierung per Gesetz, die öffentliche Wasserwirtschaft zu schützen und (materielle) Privatisierungen weitgehend zu verbieten.²⁷² Die Niederlande gehen somit einen spezifischen Weg gegenüber dem aktuellen Trend in Europa und in der übrigen Welt zu einer stärkeren Einbeziehung privatwirtschaftlicher Unternehmen in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Eine verbesserte ökonomische Effektivität soll durch Benchmarking,²⁷³ aber auch durch weitere Kooperationen in Form von Unternehmenszusammenschlüssen erreicht werden. Dabei werden die bisherigen Erfahrungen mit Benchmarking in den Niederlanden durchaus positiv gesehen.²⁷⁴ Eine rege Diskussion zur Weiterentwicklung des Benchmarkings bis hin zu einem Yardstick Competition findet zurzeit in den Niederlanden statt.²⁷⁵

²⁷² Vgl. Hall, D. u. a.: Water privatisation, 2004, S. 3 ff.

²⁷³ Benchmarking wurde in den Niederlanden innerhalb der Diskussion um eine mögliche Privatisierung der Netzbetriebe 1995 zum Thema. 1997 wurde mit dem Benchmarking begonnen. Vgl. Frentz, A.: Benchmarking Niederlande, 2004, S. 79 f. Heute ist Benchmarking zur Verbesserung der Transparenz vorgeschrieben. Vgl. Sander, U.: Water Management, 2004, S. 163.

²⁷⁴ Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 26.

²⁷⁵ Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 25 f.

4 Nachhaltigkeit

Ziel dieses Kapitels ist es, die Bedeutung von Nachhaltigkeit für die Wasserwirtschaft zu definieren und zu erarbeiten, welche Kriterien im Sinne einer nachhaltigen Ausübung der Wasserwirtschaft zu erfüllen sind.

Aufbauend auf einigen grundlegenden theoretischen Überlegungen zur Nachhaltigkeitsforschung wird zuerst erörtert, was nachhaltiges Handeln im Wirtschaftsleben auszeichnet und in welchen Wirtschaftsbereichen dies von besonderer Bedeutung ist. Dies geschieht anhand von unterschiedlichen Nachhaltigkeitsleitbildern, die auf unterschiedlichen Zielen und Zielpräferenzen, die interpersonell mit Nachhaltigkeit verbunden werden, aufbauen.

Von der gesamten Wirtschaft wird dann auf die Wasserwirtschaft spezifiziert. Es wird gefragt, was die einzelnen Nachhaltigkeitsleitbilder für die Wasserwirtschaft bedeuten und welche wasserwirtschaftlichen Anforderungen durch sie erwachsen. Neben diesen deduktiven Verfahren werden für die Wasserwirtschaft die zurzeit gängigen Nachhaltigkeitsanforderungen der Wasserwirtschaft anhand der Leitbilder überprüft.

Grundlage der Nachhaltigkeitsanalyse ist dabei die Expertenbefragung. Zur besseren Ausgestaltung der Gesamtbilder wird diese durch in der Literatur gängige und weiterführende Ausführungen zur Nachhaltigkeit ergänzt.

4.1 Theoretische und methodische Grundlagen der Nachhaltigkeitsforschung²⁷⁶

Nachhaltigkeit besitzt keinen eindeutig umrissenen Gegenstandsbereich. Es handelt sich um ein offenes Forschungsfeld mit einem nur vage bestimmten gemeinsamen Zielbezug.²⁷⁷ Allgemeines Ziel von Nachhaltigkeit ist eine normativ ausgezeichnete Veränderung der Gesellschaft einschließlich des Umfeldes, in dem sich die Gesellschaft befindet, also eine Entwicklung entsprechend einem Leitbild.²⁷⁸ Dieses Leitbild unterliegt sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung einer kontroversen Diskussion.

²⁷⁶ Vgl. Becker, E./Jahn, T.: Nachhaltigkeitsforschung, 2000, S. 74 ff.

²⁷⁷ Vgl. Brand, K.-W./Fürst, V.: Forschungsfeld, 2002, S. 41.

²⁷⁸ Vgl. Brand, K.-W./Fürst, V.: Forschungsfeld, 2002, S. 39.

Kennzeichnend für Nachhaltigkeit sind also lediglich mögliche Leitbilder, die eine erwünschte dauerhafte Entwicklung abbilden. Es existiert kein allgemein akzeptiertes Leitbild, und es gibt nicht den einen Weg in eine nachhaltige Welt. Gemeinsam ist jedoch allen Nachhaltigkeitsbildern eines: Sie zielen auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensbedingungen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen ab.²⁷⁹

Handlungsbedarf aus einem Leitbild der Nachhaltigkeit entsteht immer dann, wenn durch menschliche Aktivitäten die als Ziel des jeweiligen Leitbildes definierten gesellschaftlichen Lebensbedingungen gefährdet sind. Erforderlich ist es somit für alle Nachhaltigkeitsleitbilder, die Auswirkungen von Maßnahmen und Entscheidungen in zeitlicher, räumlicher und inhaltlicher Hinsicht über ihren unmittelbar ersichtlichen Wirkungsbereich hinaus zu analysieren. Es kann sich ein Paradox ergeben: Kurzfristige die Lebensbedingungen verbessernde Aktivitäten können diese langfristig beeinträchtigen und zu einer Gefährdung der Gesellschaft führen. Der kurzfristige Nutzen und die langfristige Gefährdung, die von einer Aktivität ausgehen, müssen gegeneinander abgewogen werden. Die gemeinsame Betrachtung der kurz- und langfristigen Auswirkungen aller relevanten Einzelaktivitäten führt dann zum Kern eines jeden Nachhaltigkeitsleitbildes, der Frage: Wie müssen sich Gesellschaften verändern, damit sie dauerhaft in einer gewünschten Weise und Umwelt existieren können?

Die oft beklagte Unschärfe und Vielfalt der Definition von Nachhaltigkeit sowie deren Operationalisierung hängen neben dem individuell unterschiedlichen Verständnis von gewünschten Lebensbedingungen²⁸⁰ mit dieser Paradoxie zusammen. Die kurz- und langfristigen Auswirkungen nachhaltigkeitsrelevanter Entscheidungen werden interpersonell unterschiedlich wahrgenommen, analysiert und gewertet. Dabei setzt jede Operationalisierung in Form eines Leitbildes eine Endparadoxierung voraus.

Es ist deshalb Inhalt eines jeden Nachhaltigkeitsleitbildes, seine Ziele zur dauerhaften Sicherstellung und Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen festzulegen. Dabei muss es seine grundlegenden langfristigen Ziele gegeneinander abgrenzen und gewichten. Weiterhin muss es festlegen, inwieweit und unter welchen Bedingungen seine langfristigen Ziele durch kurzfristige Aktivitäten konterkariert werden dürfen.

Nachhaltigkeitsleitbilder können also als langfristige Entwicklungsstrategien, die auf sozial-ökologischen Transformationen beruhen, beschrieben werden. Ein besonderes Problem ist es dabei, diese Transformation zu begreifen, zu prognostizieren und zu

²⁷⁹ Vgl. Pearce, D. W.: Nachhaltige Entwicklung, 2005, S. 308 f.

²⁸⁰ Zutreffend bezeichnet dies Pamme als „*widersprüchliche Offenheit*“. Vgl. Pamme, H.: Organisation Nachhaltigkeit, 2002, S. 10.

modellieren. Dafür reichen weder nur naturwissenschaftliche noch ausschließlich sozialwissenschaftliche Methoden aus. Umfassend fundierte Nachhaltigkeitsleitbilder integrieren die unterschiedlichen Sichtweisen, welche die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen aufzeigen. Nachhaltigkeitsforschung fordert damit das bereits in Kap. 2.3.1 speziell für die wasserwirtschaftliche Fragestellung dieser Arbeit skizzierte transdisziplinäre Vorgehen. Neben der Kooperation verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen ist die lebensweltliche Einbettung der Problemdefinitionen und der Problemlösung ein besonderes Element der Transdisziplinarität.²⁸¹

So kommt es zu den unterschiedlichsten Definitionen von Nachhaltigkeit. *„In seiner Konsensfähigkeit liegt die Stärke der Idee, die verschiedenen Interpretationen offenbaren aber auch eine Schwäche, nämlich die vielseitige Verwendbarkeit des Begriffs. Zukunftssicherung erfordert, Nachhaltigkeit konkret werden zu lassen.“*²⁸²

Um die den Transformationsprozessen zugrunde liegende Problematik besser greifbar zu machen, ist es sinnvoll, diese in einzelne Bestandteile zu zerlegen. Diese Unterteilung kann sowohl zeitlich als auch räumlich und inhaltlich erfolgen.

Im Kanon des Nachhaltigkeitsdiskurses kann man jedoch einige Muster erkennen. Eine weitgehend akzeptierte Unterteilung sind die „drei Dimensionen (auch als Säulen bezeichnet) der Nachhaltigkeit“, welche die drei Ecken des „magischen Dreiecks“ besetzen.²⁸³ Die drei Dimensionen differenzieren auf einer inhaltlichen Ebene den ökologischen, den sozialen und den ökonomischen Nachhaltigkeitsprozess.²⁸⁴ Unterhalb dieser Dimensionen wird dann weiter untergliedert.

Auch in der Nachhaltigkeitsforschung wird häufig genau mit dieser Unterscheidung gearbeitet. Es finden sich viele Projekte, in denen für einzelne oder alle Säulen Nachhaltigkeitsindikatoren ausgearbeitet werden.²⁸⁵ In der wasserwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung liegt der Schwerpunkt dabei auf der ökologischen Säule.

²⁸¹ Vgl. Blättel-Mink, B./Kastenholz, H.: Nachhaltigkeitsforschung, 2000, S. 114.

²⁸² Luks, F.: Nachhaltigkeit, 2002, S. 9.

²⁸³ Mittlerweile werden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit häufig um eine vierte (politisch-) institutionelle Dimension ergänzt, welche auf die Bedeutung von Partizipation und die Rolle der Bürger abstellt. Anders als die anderen drei Dimensionen definiert diese Dimension aber weniger Ziele von Nachhaltigkeit, sondern hat den Blick bereits auf Umsetzungsaspekte und gesellschaftliche Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung gerichtet. Vgl. Gehrlein, U.: Nachhaltigkeitsindikatoren, 2004, S. 20 ff.
Vereinzelt wird auch eine eigenständige kulturelle Dimension neben den drei „Kerndimensionen“ betrachtet. Vgl. Böhm, H. R./Hilligardt, J.: Nachhaltige Regionalentwicklung, 2000, S. 103. Zur Vernachlässigung des kulturellen Faktors in der Nachhaltigkeitsdebatte vgl. Jüdes, U.: „Nachhaltige Sprachverwirrung“, 1997, S. 28 f.

²⁸⁴ Vgl. Brand, K.-W./Fürst, V.: Ergebnisse, 2002, S. 91.

²⁸⁵ Vgl. Becker, E./Jahn, T.: Nachhaltigkeitsforschung, 2000, S. 78.

Eine besondere Bedeutung in der Nachhaltigkeitsforschung haben aber die Beziehungen zwischen den einzelnen Teilsystemen.²⁸⁶ Der harte Kern des Differenzierungsproblems tritt regelmäßig immer dort zutage, wo starke Wechselwirkungen zwischen der ökologischen Dimension (Natursystem) sowie der ökonomischen und sozialen Dimension (Gesellschaftssystem) auftreten. Dieser Konflikt tritt auch bei der Nachhaltigkeitsanalyse der Wasserwirtschaft auf, da Wasser zugleich Umweltmedium, Lebensmittel und Wirtschaftsgut ist.

4.2 Die Bedeutung von Nachhaltigkeit im Wirtschaftsleben

Die den folgenden Kapiteln vorangestellten, kursiv gesetzten Fragen sind dem Fragebogen (vgl. Anlage 2) entnommen, der im Rahmen der empirischen Untersuchung (vgl. Kap. 2.3.4) verwendet wurde.

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgenden Fragen auf:²⁸⁷

- 2a) *Definieren Sie bitte kurz Ihr Verständnis von nachhaltigem Handeln im Wirtschaftsleben.*
- 2b) *Kennzeichnen Sie bitte auf der Skala von 0 bis 5, wie bedeutend Nachhaltigkeit für Sie im Wirtschaftsleben ist.*

Ziel dieser beiden Fragen war es, zu prüfen, ob – wie im vorherigen Kapitel theoretisch hergeleitet – die besondere Bedeutung von Nachhaltigkeit und deren umfassender Gegenstandsbereich von den Experten geteilt werden. Dafür sollten die Experten neben einer absoluten quantitativen Bedeutungsbeimessung für nachhaltiges Handeln auch den für sie relevanten Gegenstandsbereich²⁸⁸ des Prinzips definieren.

Die Bedeutung der Nachhaltigkeit im Wirtschaftsleben wird von den befragten Experten ausnahmslos als sehr hoch eingeschätzt. Auf einer Skala von 1 („überhaupt nicht bedeutend“) bis 5 („sehr bedeutend“) weist sie einen Mittelwert von 4,4 auf (vgl. Abbildung 4.1). Bei dieser absoluten Einschätzung der Bedeutung von Nachhaltigkeit spielt es kaum eine Rolle, ob Experten über ein stärker ökologisch oder öko-

²⁸⁶ Vgl. Kopfmüller, J. u. a.: Nachhaltige Entwicklung, 2001, S. 31; Arts, B.: Nachhaltige Entwicklung, 1994, S. 10 ff.

²⁸⁷ Dieses Kapitel beinhaltet neben den wesentlichen Aussagen der schriftlichen Befragung auch die der Experteninterviews.

²⁸⁸ Da im Verlauf der Arbeit das Prinzip der Nachhaltigkeit auf den Bereich der Wasserwirtschaft zugespitzt wird, wurde im schriftlichen Teil der Befragung als Gegenstandsbereich nur das Wirtschaftsleben betrachtet. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, den abgefragten Bereich so weit wie möglich zu konkretisieren, um zu inhaltlich vergleichbaren Antworten zu gelangen.

nomisch geprägtes Verständnis von Nachhaltigkeit (Nachhaltigkeitsbild) verfügen (vgl. Kap. 4.5). Auch spielt es bei der absoluten Bedeutungsbeimessung nur eine untergeordnete Rolle, über welchen fachlichen Hintergrund ein Experte verfügt. Dies gilt auch für die Differenzierung der Experten nach Tätigkeitsbereichen.²⁸⁹

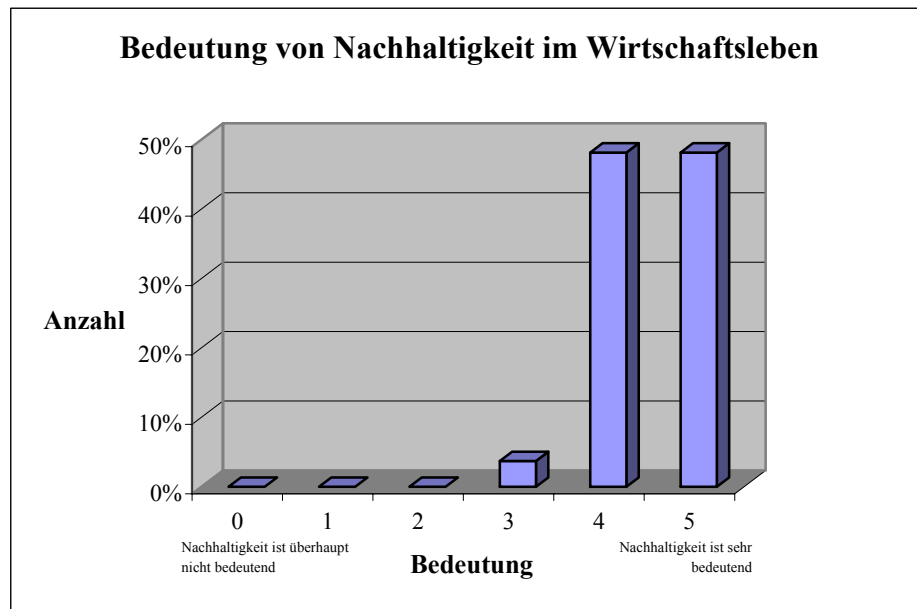


Abbildung 4.1 – Fragebogen 2a) Bedeutung von Nachhaltigkeit im Wirtschaftsleben

Zu der Differenzierung der Experten nach fachlichem Hintergrund sowie beruflicher Tätigkeit sei – für den gesamten Verlauf der weiteren Arbeit – Folgendes angemerkt: Um einzelne Tendenzen in den Antworten der Experten besser deuten zu können, wurden diese (grob) nach ihrer fachlichen Herkunft sowie ihrer Tätigkeit in oder außerhalb von Kommunen unterteilt. Die ausschließlich quantitativen Ergebnisse zu diesen Auswertungen befinden sich in den Anlagen 3 bis 5 e.

Da die zentrale Fragestellung diese Forschungsvorhabens die Analyse einzelner Organisationsformen anhand von Nachhaltigkeitskriterien ist, stellt im Folgenden die Zuordnung der Expertenmeinungen in unterschiedliche Nachhaltigkeitsbilder ein wesentliches Element zur Beantwortung der Forschungsfragen dar. Die Ausarbeitung von unterschiedlichen Nachhaltigkeitsbildern war dabei ein zentraler Schritt der empirischen Erhebung.

Die Unterteilung der Experten nach fachlicher Herkunft sowie beruflicher Tätigkeit ist dagegen nur ein sekundäres Kriterium. Diese Unterteilung kann in Einzelfällen helfen, gewisse Aussagen der Experten besser zu deuten (qualitativ wie quantitativ).

²⁸⁹ Vgl. Anlage 3.

Die Unterteilung der Experten in Ingenieure und Nicht-Ingenieure sowie deren Tätigkeit in oder außerhalb von Kommunen stellt dabei auch nur eine Grobunterteilung aller Experten dar, da dies nur ein mögliches Kriterium der kollektiven Unterteilung ist und die so gebildeten Gruppen in sich kein weitgehendes homogenes Gebilde (anders als bei der Unterteilung nach Nachhaltigkeitsbildern) darstellen. Beachtet werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass die Experten gebeten wurden, in ihrer Funktion als Experte und nicht als Mitglied einer Organisation die Fragen zu beantworten. Weiterhin ist die Zuordnung der Experten – anders als zu einzelnen Nachhaltigkeitsbildern – problematisch. So kann beispielsweise der von einer privaten Gesellschafterin in eine Kooperationsgesellschaft entsandte Geschäftsführer nicht sinnvoll der einen oder anderen beruflichen Gruppe zugeordnet werden. Das gleiche Problem stellt sich bei der fachlichen Zuordnung eines Ingenieurs, der schon lange stärker im administrativen, nicht technisch geprägten Bereich der Wasserwirtschaft tätig ist. Die Unterteilung nach Tätigkeiten und fachlichem Hintergrund wird im weiten Verlauf der Arbeit nur dann erwähnt, wenn sich aus ihnen ein Erkenntnisgewinn für die spezifische Fragestellung der Arbeit ergibt oder diese Aspekte besonders auffällig sind.

Weitgehender Konsens bei den befragten Experten ist, dass Nachhaltigkeit das bedeutendste Kriterium ist, an dem sich die Wirtschaftstätigkeit orientieren sollte. Nachhaltigkeit hat schon heute einen festen Platz in der nationalen wie internationalen Debatte über Ökologie, Ökonomie und Globalisierung eingenommen. Dabei ist für alle Experten das Prinzip der Nachhaltigkeit positiv besetzt. Diese Verbindung des Prinzips der Nachhaltigkeit mit positiven Eigenschaften zog sich dabei wie ein roter Faden durch die gesamte empirische Erhebung.

Für die Mehrzahl der Experten stellt sich Nachhaltigkeit aus der aktuellen Diskussion heraus als ein sehr unbestimmter²⁹⁰ sowie unterschiedlich definierter Begriff dar und hat sich, wie es ein Experte formuliert, zu einem „Zauberwort“ entwickelt. Doch während das Konzept der Nachhaltigkeit auf politischer und gesellschaftlicher Ebene häufig verflacht wird, indem unterschiedlichste Themen und Zielsetzungen mit dem positiv besetzten Prinzip der Nachhaltigkeit verbunden werden, wird es auf wissenschaftlicher Ebene oft noch verkompliziert.²⁹¹

²⁹⁰ Vgl. Haumann, H.: Rückschritt, 1997, S. 547.

²⁹¹ Vgl. Jahn, T.: Nachhaltigkeit, 2003, S. 2.

Es ist den Experten klar, dass mit Nachhaltigkeit interpersonell unterschiedliche Zustände und Ziele verbunden werden.²⁹² Daher ist es verständlich, dass – neben den unterschiedlichen Zielen, auf denen eine nachhaltige Gesellschaft beruht – auch bei der Operationalisierung, wie eine nachhaltige Wirtschaft erreicht werden kann, die Expertenmeinungen differieren.

Konsens unter den Experten ist, dass Nachhaltigkeit immer eine langfristige Dimension hat. Aktivitäten können nicht nur an ihren kurzfristigen Resultaten, sondern müssen immer auch an ihren langfristigen Auswirkungen gemessen werden. Eine Chance auf Entwicklung haben zukünftige Generationen nur dann, wenn heute nachhaltig gewirtschaftet wird. Eine Nichteinhaltung stellt eine Ungerechtigkeit gegenüber den in Zukunft lebenden Menschen dar.

An diesem Punkt endet aber schon der Konsens unter den Experten. Welche Ressourcen vorrangig dauerhaft gesichert werden sollen, hängt wesentlich davon ab, welches vorrangige Ziel nachhaltiges Handeln verfolgt. Die definierten Ziele sind dabei ihrerseits wiederum die Operationalisierung der als nachhaltig empfundenen gesellschaftlichen Lebensbedingungen.

Die vorrangigen Ziele der Befragten sind vielfältig. Sie reichen von der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen über verstärkt qualitatives (Wirtschafts-)Wachstum bis hin zur dauerhaften Sicherstellung der Unternehmensziele. Dabei spielt sich auch aus Sicht der Empirie Nachhaltigkeit im Kräfterdreieck von Ökologie, Ökonomie und Sozialem ab. Diese Dimensionen bilden so etwas wie den Kernbestand der Nachhaltigkeit, auch wenn sich gewiss noch weitere Dimensionen der Nachhaltigkeit ermitteln lassen. Wie aber die einzelnen Dimensionen des Kräfterdreiecks zueinander stehen und wie diese zu einem sinnvollen Kompromiss zusammengefasst werden können, darüber gehen die Ansichten auseinander.

Schlagwortartig wurde nachhaltiges Handeln im Wirtschaftsleben wie folgt definiert:²⁹³

- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- internationale Gerechtigkeit,
- Sorgsamkeit bei der Nutzung sich erneuernder Ressourcen,

²⁹² Aufgrund dieser Handhabung des Begriffs Nachhaltigkeit unterscheiden sich die Experten der empirischen Erhebung wesentlich von der in der gesamten deutschen Bevölkerung, von denen nur rund 15 % mit dem Begriff Nachhaltigkeit etwas anfangen können. Vgl. Luks, F.: Nachhaltigkeit, 2002, S. 6.

²⁹³ In diesen Kurzdefinitionen zeigt sich besonders deutlich, wie unterschiedlich Nachhaltigkeit verstanden wird und welche unterschiedliche – zum Teil gegenläufige – Ziele mit Nachhaltigkeit verbunden werden. Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

- Sparsamkeit im Umgang mit sich (in menschlichen Zeiträumen) nicht erneuernden Ressourcen,
- Erkennen und Respektieren der Absorptionsfähigkeit und Belastung der natürlichen Ökosysteme,
- Handeln so ausrichten, dass Ressourcen optimal geschützt werden unter Beachtung der wirtschaftlichen Aspekte und der Berücksichtigung ihrer Sozialverträglichkeit,
- Wachstum sollte eher qualitativ als quantitativ sein,
- Nachhaltigkeit bedingt inter- und transdisziplinäres Arbeiten,
- der Mensch muss in einem gesunden Umfeld unter Schonung der vorhandenen Ressourcen arbeiten und leben können,
- Gewinnmaximierung und Konsumsteigerung dürfen nicht länger ein so hohes Ideal darstellen,
- Berücksichtigung von Dekaden oder Generationen statt nur Geschäftsjahre,
- generationsübergreifende Konzeption unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten,
- nachhaltiges Handeln muss mit den ökologischen und ökonomischen Randbedingungen der jeweiligen Regierung im Einklang stehen,
- Nachhaltigkeit ist der Erhalt marktgerechter Ressourcen,
- dauerhafte Sicherstellung der Unternehmensziele.

4.3 Wirtschaftsbereiche, in denen ein nachhaltiges Handeln besonders wichtig ist

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

- 2c) *Geben Sie bitte Bereiche des Wirtschaftslebens an, in denen Sie ein nachhaltiges Handeln für besonders wichtig halten.*

Ziel dieser Frage war es, den Blick nicht mehr auf die gesamte Wirtschaft, sondern auf einzelne, für das Leitbild der Nachhaltigkeit besonders bedeutsame Wirtschaftsbereiche zu richten.

Aufgrund seiner umfassenden Definition und seiner herausragenden Bedeutung für das gesamte Wirtschaftsleben ist nachhaltiges Handeln grundsätzlich für alle Wirtschaftsbereiche relevant. Dennoch gibt es einzelne Wirtschaftsbereiche, in denen auf Nachhaltigkeit besonders zu achten ist. Dies sind insbesondere die Bereiche, in de-

nen Entscheidungen zu fällen und Maßnahmen zu treffen sind, die einen erheblichen Einfluss auf zukünftige Entwicklungen haben. Eine noch größere Bedeutung kommt diesen Entscheidungen zu, wenn diese in Zukunft nur mit erheblichem Aufwand korrigiert werden können. So verwundert es auch nicht, dass von den meisten Experten vorzugsweise infrastrukturbezogene Wirtschaftsbereiche mit einem hohen Investitionsaufkommen als besonders bedeutsam im Hinblick auf ein nachhaltiges Handeln angesehen werden. Es werden – unabhängig vom jeweiligen Nachhaltigkeitsszenario – insbesondere folgende Bereiche genannt:²⁹⁴

- Energieversorgung,
- Wasserwirtschaft
- Verkehrspolitik/Mobilität,
- Land- und Forstwirtschaft,
- Stadt und Raumplanung,
- Nahrungsmittelproduktion,
- Bereiche der Daseinsvorsorge und Umwelt,
- Finanzen,
- chemische Industrie,
- Altersvorsorge,
- Bildung,
- Maschinenbau.

Neben den infrastrukturbezogenen Industriebereichen wird von den Experten auch die besondere Bedeutung der Finanzwirtschaft und der Bildung herausgestellt. So werden erst durch ein angemessenes Bildungsniveau die Menschen in die Lage versetzt, die Folgen ihres Handelns in Bezug auf Nachhaltigkeit richtig einzuschätzen und die geeigneten Maßnahmen zum Erreichen einer nachhaltig agierenden Wirtschaft umzusetzen. Der Finanzwirtschaft wird eine volkswirtschaftliche Steuerungsfunktion zugestanden. Dabei wird es als das Ziel der Finanzwirtschaft angesehen, Liquidität so in die einzelnen Wirtschaftsbereiche zu steuern, dass dort ein nachhaltiges Handeln gefördert wird.

Neben dieser globalen Betrachtung ganzer Wirtschaftsbereiche existiert auch noch eine stärker unternehmensbezogene Sicht von Nachhaltigkeit. So sind es insbesondere einige Experten mit einem ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsverständnis (vgl. Kap. 4.5.2), für die eine betriebliche nachhaltige Entwicklung mit einer adäquaten Unternehmensstrategie von besonderer Bedeutung ist.

²⁹⁴ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

4.4 Dimensionen der Nachhaltigkeit und deren Ziele

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgenden Fragen auf:

- 2d) Ordnen Sie bitte aus Ihrer Sicht die Dimensionen der Nachhaltigkeit nach ihrer Wichtigkeit: ökologische Dimension, ökonomische Dimension, soziale Dimension.
- 2e) Geben Sie bitte schlagwortartig an, welche vorrangigen Ziele die jeweilige Dimension (vgl. 2d) aus Ihrer Sicht verfolgen sollte.

Um dem umfassenden Gegenstandsbereich von Nachhaltigkeit gerecht zu werden, haben sich drei Säulen der Nachhaltigkeit herausgebildet, welche die Zieldimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales beinhalten (vgl. Kap. 4.1).²⁹⁵ Dadurch, dass die Dimensionen voneinander unabhängige, teilweise divergierende Zielvorstellungen und Grenzen beinhalten, wird der integrative Charakter als Kernbestandteil²⁹⁶ des Leitbildes der Nachhaltigkeit sichtbar. Dieses Modell birgt jedoch die Gefahr, dass im Rahmen der Operationalisierung der integrative Ansatz in seine Einzelbestandteile aufgespaltet wird.²⁹⁷

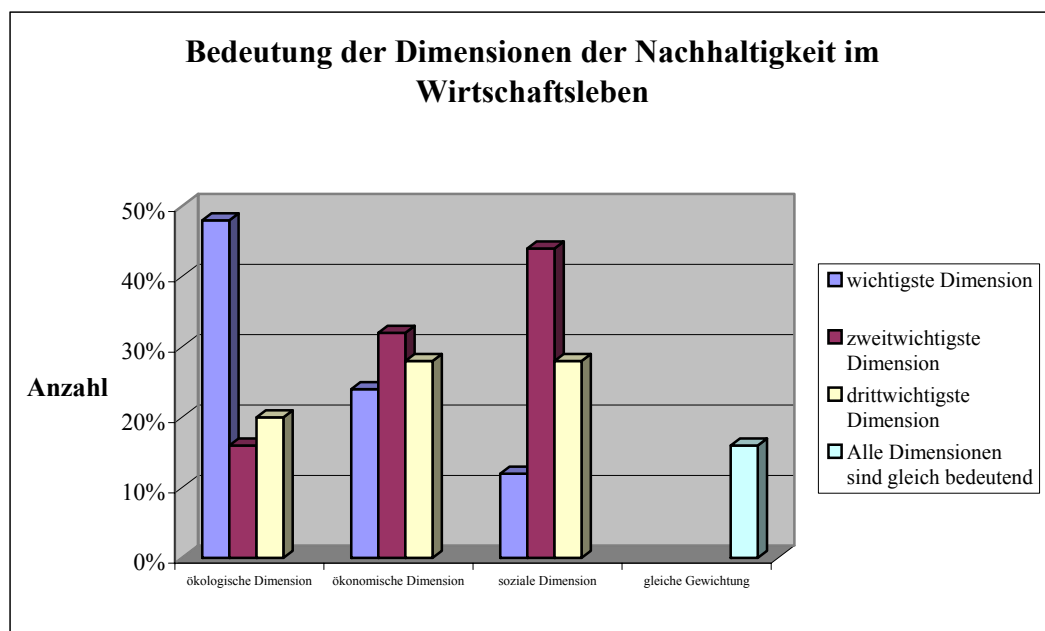


Abbildung 4.2 – Fragebogen 2d) Bedeutung der Dimensionen der Nachhaltigkeit im Wirtschaftsleben

²⁹⁵ Nachhaltigkeit im Sinne der Dimensionen auszubuchstabieren ist zumindest in Deutschland die vorherrschende Tendenz, wenn es um dessen Operationalisierung geht. Vgl. Brand, K.-W./ Fürst, V.: Ergebnisse, 2002, S. 91.

²⁹⁶ Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 18.

²⁹⁷ Vgl. Petschow, U. u. a.: Globalisierung, 1998, S. 25.

Erläuterung zur Abbildung 4.2

Innerhalb der jeweiligen Nachhaltigkeitsdimension stellt jeweils die linke Säule (wichtigste Dimension) den Anteil der Experten dar, welche diese Dimension für sich als die wichtigste definieren. Die mittlere Säule (zweitwichtigste Dimension) bemisst den Anteil der Experten, der dieser Dimension die zweithöchste Bedeutung beimisst. Der Anteil der Experten, welche der jeweiligen Dimension die geringste Bedeutung beimessen, wird durch die rechte Säule (drittwichtigste Dimension) dargestellt.²⁹⁸

Die Befragten verbinden mehrheitlich vorrangig ökologische Ziele mit einem nachhaltigen Handeln (vgl. Abbildung 4.2). Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit dominiert über die ökonomische und soziale Dimension, deren Ziele nur von einer Minderheit der Befragten als vorrangig angesehen werden. Das Übergewicht der ökologischen Dimension wird noch deutlicher, wenn man nicht nur isoliert den schriftlichen Teil der Befragung betrachtet, sondern sämtliche Daten berücksichtigt.²⁹⁹ Diese Dominanz der ökologischen Dimension ist nicht verwunderlich, steht diese Dimension doch regelmäßig im Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsdebatte,³⁰⁰ auch wenn diese letztlich auf Gerechtigkeitserwägungen in Bezug auf Lebensbedingungen beruht. Nach Luks³⁰¹ sind für die Dominanz der ökologischen Dimension insbesondere drei Gründe maßgeblich:

- Anders als der Umweltschutz sind die wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Gerechtigkeit keine neuen Zielsetzungen und spätestens seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert fest in der gesellschaftlichen Zielsetzung verankert. Die natürliche Umwelt spielt dagegen in diesem Zusammenhang erst seit den 1970er Jahren eine zentrale Rolle.
- Darüber hinaus ist eine funktionsfähige natürliche Umwelt unverzichtbare Grundlage jeder gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Ohne Natur als Lebensraum, Rohstoffquelle und „Abfallhalde“ kann keine Gesellschaft existieren. Wirtschaftliche und soziale Ziele sind deshalb auf ein gewisses Maß an Umweltnutzung angewiesen.

²⁹⁸ Ein Experte der empirischen Erhebung hat die ökonomische und soziale Dimension gleichberechtigt hinter der ökologischen Dimension an die zweite Stelle gesetzt. Dies führt dazu, dass die Summe aller Säulen der zweitwichtigsten Dimension zuzüglich des Anteils der gleichen Gewichtung aller Dimensionen über 100 % erreicht. Entsprechend liegt die Summe aller Säulen der drittwichtigsten Dimension zuzüglich des Anteils der gleichen Gewichtung aller Dimensionen bei unter 100 %.

²⁹⁹ Darauf wird im folgenden Kap. 4.5 bei der Zuordnung der Experten zu Nachhaltigkeitsbildern noch einmal eingegangen.

³⁰⁰ Vgl. Brand, K.-W./Fürst, V.: Forschungsfeld, 2002, S. 42.

³⁰¹ Vgl. Luks, F.: Nachhaltigkeit, 2002, S. 11 f.

- Ein weiterer Grund für den Vorrang von Umweltfragen in der Nachhaltigkeitsdebatte hat mit der Perspektive der Beteiligten zu tun: In den reichen Ländern Europas und Nordamerikas steht oft die Umweltfrage im Vordergrund, weil Armuts- und Entwicklungsprobleme aufgrund des hohen materiellen Lebensstandards an Bedeutung verloren haben. Beiträge zum Nachhaltigkeitsdiskurs, die in Entwicklungsländern entstanden sind, berücksichtigen weit häufiger die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte.

Dennoch besteht bei den Experten ein Konsens, dass ein Nachhaltigkeitsleitbild auch die ökonomische und soziale Entwicklung umfassen muss. Kein Experte geht so weit, einen Teilbereich für eine nachhaltige Entwicklung als völlig bedeutungslos zu erklären.

Interessant ist, dass bei den unmittelbaren Zielen der jeweiligen Dimension ein weitgehender Konsens besteht. So werden beispielsweise mit der ökonomischen Dimension interpersonell die gleichen oder ähnlichen Ziele verbunden, egal ob diese Dimension für einen Befragten die wichtigste Dimension darstellt oder nur von untergeordneter Bedeutung ist.

4.4.1 Ziele der ökologischen Dimension

Als Ziele der ökologischen Dimension werden – neben dem Naturschutz im Allgemeinen – speziell der Klimaschutz, der Schutz von Boden und Wasser sowie der Erhalt der natürlichen und genetischen Vielfalt verstanden.

Naturschutz wird dabei sehr umfassend definiert. Es gilt die natürliche und genetische Vielfalt zu erhalten. Bei allen Maßnahmen gilt es das spezielle Zusammenspiel zwischen Flora, Fauna und Mensch zu berücksichtigen.

Wesentliche Ziele der ökologischen Dimension sind:³⁰²

- Erhalt der Lebensgrundlagen/Ressourcen Boden, Wasser, Luft,
- Entwicklung neuer umweltfreundlicher Technologien,
- Klimaschutz,
- Ressourcenschutz,

³⁰² Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

- Erhaltung der natürlichen Grundlagen des Lebens von Mensch, Tier und Pflanzen,
- Landschaftsschutz,
- Produktion im Einklang mit der Natur,
- Bewahrung der Natur für zukünftige Generationen,
- Reduzierung des Ausstoßes von Schadstoffen.

4.4.2 Ziele der ökonomischen Dimension

Ziel ökonomischer Nachhaltigkeitsindikatoren ist es, allgemeine ökonomische Entwicklungen als Folge ökonomischen Handelns im Kontext der nachhaltigen Entwicklung zu beschreiben und zu bewerten.

Die ökonomische Dimension unterteilt sich in zwei Sichtweisen, die nach Ansicht der meisten Befragten nicht zwangsläufig konträr zu einander sind, sondern durchaus eine erhebliche Schnittmenge aufweisen. So steht für einen Teil der Befragten im Vordergrund eine globale volkswirtschaftliche Sichtweise der Ökonomie mit dem Ziel eines verstärkten, vorzugsweise qualitativen Wachstums und der gerechten Verteilung von Arbeit und Einkommen (Schnittmenge mit der sozialen Dimension).

Parallel dazu existiert eine organisationsinterne Sichtweise der Nachhaltigkeitsdimension. Anstelle der Gesellschaft rückt das Unternehmen in den Blickwinkel der Nachhaltigkeit. Oberste Anforderung ist, dass Unternehmen ihre – vorwiegend ökonomischen – Ziele³⁰³ dauerhaft erreichen können.

Regelmäßig sind dabei beide Sichtweisen nur die zwei Seiten ein und derselben Medaille. Durch die gesamtwirtschaftliche Steuerung sollen die Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Ziele zu erreichen. Diese bewirken ihrerseits das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit den Nutzenzuwachs.

³⁰³ Umgekehrt ist auch erkennbar, dass in jüngster Zeit insbesondere bei Großunternehmen umfängliche, auch ökologische und soziale Ziele beinhaltende Nachhaltigkeitskonzepte auf gesteigertes Interesse stoßen. Vgl. Dyllick, T.: Unternehmerische Nachhaltigkeit, 2003, S. 236.

Wesentliche Ziele der ökonomischen Dimension sind:

Gesellschaftliche Ziele:³⁰⁴

- konstantes Wirtschaftswachstum auf qualitativer Basis,
- optimierter Einsatz der vorhandenen Ressourcen,
- Berücksichtigung von externen Effekten,
- gesamtwirtschaftliche Effizienz und Berücksichtigung von Invest und Betrieb,
- Wertzuwachs.

Unternehmerische Ziele:³⁰⁵

- Eigenkapitalrendite,
- wettbewerbsfähige Preise,
- Refinanzierung der durchgeführten Investitionen.

4.4.3 Ziele der sozialen Dimension

Die Ziele der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit definiert die Mehrheit der Teilnehmer ähnlich. In den schriftlichen Antworten wurden folgende Ziele definiert, die durch die Interviews bestätigt wurden:

- Die Würde und Lebensqualität des Menschen muss im Mittelpunkt stehen,
- gleiche Teilhabe aller am Wirtschaftswachstum,
- nachhaltiges Handeln darf nicht dazu führen, dass Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden bzw. dass ihnen Chancen verwehrt werden,
- Bildungschancen für alle Bevölkerungsschichten,
- Arbeitsplatzsicherheit,
- möglichst weitgehender Erhalt des sozialen Sicherungsnetzes, bei unbestreitbar durchzuführenden Reformen in den Bereichen Beschäftigung, soziale Sicherheit und Altersvorsorge (speziell auf Deutschland bezogen).

³⁰⁴ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

³⁰⁵ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

Die sozialen Ziele sind im Vergleich zu den ökonomischen und ökologischen Zielen bei den Befragten von deutlich untergeordneter Bedeutung,³⁰⁶ auch wenn die mit den sozialen Nachhaltigkeitszielen in Verbindung stehenden menschlichen Grundbedürfnisse von größter Wichtigkeit sind. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser für alle Bevölkerungsgruppen stellt eine übergeordnete substantielle Nachhaltigkeitsregel³⁰⁷ dar. Die geringe praktische Bedeutung der sozialen Dimension mag aus der Tatsache resultieren, dass speziell im Bereich der deutschen Wasserwirtschaft, aus dem die Experten stammen, soziale Nachhaltigkeitsindikatoren bisher nur von untergeordneter Bedeutung gewesen sind, weil sie schon seit Generationen erfüllt werden.³⁰⁸

4.4.4 Zusammenspiel der einzelnen Zieldimensionen

Weniger aus den jeweiligen Zielen der einzelnen Dimensionen, als vielmehr aus den unterschiedlichen Bedeutungen, die einzelne Teilnehmer den Dimensionen der Nachhaltigkeit und deren Zielen beimessen, ergeben sich unterschiedliche Nachhaltigkeitsbilder. Die als wichtigste angesehene Dimension definiert die primären, die anderen Dimensionen die sekundären Ziele für ein nachhaltiges Handeln.

Regelmäßig ist es dabei so, dass die Ziele der vom jeweiligen Teilnehmer als vorrangig angesehenen Dimension durch die Ziele der anderen Dimensionen begrenzt werden. Die Ziele der führenden Dimension genießen zwar Priorität, gelten aber nicht uneingeschränkt. Die Dimensionen finden da ihre Grenze, wo ein weiteres Erreichen ihrer Ziele mit einer unangemessenen hohen Reduktion der Zielerreichungen anderer Dimensionen verbunden ist. Welche Zieleinbußen dabei angemessen und welche unangemessen sind, ist unterschiedlich und hängt von der individuellen Gewichtung der Nachhaltigkeitsdimensionen und deren Zielen untereinander ab. Dabei kann eine Zielverbesserung der führenden Dimension durchaus mit einer (aus externer Sicht) überproportionalen Zielverschlechterung der anderen Dimensionen einhergehen.

Für einen Teil der Experten gibt es keine dominierende Nachhaltigkeitsdimension und Ziele. Für diese Experten fehlt das vorrangige Ziel der Nachhaltigkeit. Bei kont-

³⁰⁶ Die geringe Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeitsdimension findet sich nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Theorie wieder. Für die soziale Dimension lassen sich anders als für die anderen Nachhaltigkeitsdimensionen, insbesondere die ökologische Dimension, keine eindeutig fixierten Bewertungsmaßstäbe wie beispielsweise das Fundieren von Grenzwerten festlegen. Vielmehr ist die Definition mittelbar aus dem gesellschaftlichen Diskurs zu selektieren. Vgl. Göll, E.: Sozialindikatoren, 2001, S. 19 ff.

³⁰⁷ Vgl. Kopfmüller, J. u. a.: Nachhaltige Entwicklung, 2001, S. 189 ff.

³⁰⁸ 99 % der Bevölkerung sind in Deutschland an das öffentliche Trinkwassernetz angeschlossen. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wasserversorgung 2001, 2003, S. 9.

rären Zielen unterschiedlicher Dimensionen ist stets ein Abwägen erforderlich. Jede Zielverbesserung einer Dimension muss immer die daraus resultierende Veränderung anderer Ziele derselben Dimension sowie anderer Dimensionen berücksichtigen. Zielverbesserungen dürfen nicht mit überproportionalen Zielverschlechterungen anderer oder derselben Dimension einhergehen.

Gleichgültig, ob nun eine Dimension der Nachhaltigkeit die anderen Dimensionen dominiert oder ob alle Dimensionen gleich gewichtig angesehen werden, ist jedes Leitbild Kompromiss auf Basis der Zielkonflikte der einzelnen Dimensionen. Sämtliche Aktivitäten müssen auf Basis der individuellen Zielgewichtungen analysiert werden.

Auf Basis der Daten der empirischen Erhebung lassen sich aber einige grundlegende, immer wiederkehrende Kompromisse bei der Gewichtung der einzelnen Ziele der jeweiligen Nachhaltigkeitsdefinition feststellen. So lassen sich einige charakteristische Nachhaltigkeitsleitbilder zeichnen, welche auf einem weitgehenden Konsens der Experten innerhalb des jeweiligen Leitbildes beruhen. Diese Nachhaltigkeitsbilder werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

4.5 Nachhaltigkeitsbilder

Die Zuordnung der Experten zu den einzelnen Nachhaltigkeitsbildern erfolgte in erster Linie anhand der als am bedeutsamsten erachteten Dimension (ökologische Dimension, ökonomische Dimension, soziale Dimension, gleiche Gewichtung aller Dimensionen). Korrekturen dieses Vorgehens wurden immer dann vorgenommen, wenn sich aus dem restlichen Datenmaterial des Experten eindeutig etwas anderes ergab. So maßen einige Experten der ökonomischen Dimension die größte Bedeutung bei, weil deren Ziele – aus ihrer Sicht – im alltäglichen Leben Priorität gegenüber den anderen Zielen der Nachhaltigkeit haben. Dennoch sind persönlich für diese Experten die Ziele der ökologischen Dimension am wichtigsten.

Die (wenigen) Experten, denen die Ziele der sozialen Dimension am wichtigsten sind, sind sinnvoll auf die drei folgenden Nachhaltigkeitsbilder aufgeteilt worden. Dies liegt an den besonderen Charakteristika der bereits in Kap. 4.4.3 erörterten Ziele der sozialen Dimension, die zwar teilweise eine überragende Bedeutung aufweisen (was diese Experten auch dazu veranlasst hat, diese Dimension als die wichtigste zu werten), in der Praxis aber keine besondere Relevanz haben. Es ergibt sich folgende Zuteilung der Experten zu Nachhaltigkeitsbildern:

Grundgesamtheit	27
Ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsbild	15
Ökonomisch geprägtes Nachhaltigkeitsbild	6
Umfassendes Nachhaltigkeitsbild	4

(Zwei Experten konnten aufgrund der vorhandenen Daten nicht sinnvoll einem der Nachhaltigkeitsbilder zugeordnet werden.)

4.5.1 Ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild

Bei dem ökologisch geprägten Nachhaltigkeitsleitbild, dem die Mehrheit der befragten Experten zugeordnet werden kann, nehmen ökologische Ziele die führende Rolle ein oder, wie es ein Experte der Befragung definiert: *„Die große Zielsetzung der wirklich langfristigen Entwicklung und langfristigen Sicherstellung auch unserer Zivilisation erreicht man nur mit einer Hervorhebung der ökologischen Dimension.“* Die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen hat eine besondere Bedeutung. Ein solches ökologisch dominiertes Nachhaltigkeitsbild wird häufig auch als „starke Nachhaltigkeit“³⁰⁹ bezeichnet.

Das ökologisch geprägte Nachhaltigkeitsszenario basiert implizit auf folgenden Grundannahmen, aus denen sich die hervorgehobene Bedeutung der ökologischen Dimension begründet.³¹⁰

³⁰⁹ Innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion (schwerpunktmäßig im Bereich der Wirtschaftswissenschaften) kann basierend auf der ökologischen Dimension grob von zwei Lagern gesprochen werden. Den Vertretern der „weak sustainability“ stehen die Vertreter der „strong sustainability“ gegenüber. Vgl. Da Silva Matos, I./Hoffmann, M.: Nachhaltigkeit, 1997, S. 233 ff.

Häufig wird die „weak sustainability“ mit der herkömmlichen wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung verglichen, während sich die „strong sustainability“ weitgehend mit der ökologischen Ökonomie deckt. *„Anders als in der Ökologischen Ökonomie gilt in der herkömmlichen wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung generell die Substitutionsannahme: Regenerierbare Ressourcen können durch menschengemachtes Kapital ebenso ersetzt werden wie nicht regenerierbare. Substanzwahrung ist in diesem Fall erfüllt, wenn die ökonomischen Handlungsabläufe aufrechterhalten werden können, selbst wenn damit unwiederbringliche Naturverluste verbunden sind. ... Für eine Ökologische Ökonomie sind alle Formen natürlicher Ressourcen substantiell zu bewahren.“* Seeber, G.: Ökologische Ökonomie, 2001, S. 93. Grundlegende Prämisse der Ökologischen Ökonomie ist dabei, dass im Konfliktfall ökologische Belange den ökonomischen Belangen voranstellen. Vgl. Pahl, T.: Ordnungsökonomische Umweltpolitik, 2001, S. 35.

³¹⁰ Das aus den Aussagen der Teilnehmer mit einem überwiegend ökologischen Nachhaltigkeitsverständnis abgeleitete Bild deckt sich mit vielen Ausführungen zur „starken Nachhaltigkeit“ in der Literatur. Beispielhaft kann hier die Definition einer starken Nachhaltigkeit von Luks angeführt werden. Vgl. Luks, F.: Zukunft des Wachstums, 2001, S. 20 ff.

- *Unwissenheit*: Innerhalb des ökologischen Systems sind nicht alle Zusammenhänge bekannt. Um negative Folgen zu vermeiden, ist beim Handeln besondere Vorsicht walten zu lassen.
- *Irreversibilität*: Natürliches Kapital kann im Gegensatz zu menschengemachtem Kapital endgültig und unwiederbringlich verloren gehen. Wird durch Menschen eine zu große Anzahl von Tier- und Pflanzenarten gelöscht, so werden zukünftigen Generationen Möglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Lebensgrundlagen genommen.
- *Verlustaversion*: Der Mensch gesteht der Natur ein übergeordnetes Recht auf Existenz zu.

Ökologische Belange sollen nach Meinung dieser Gruppe stärker berücksichtigt werden und in den Mittelpunkt bei der Beurteilung einer jeden Aktivität rücken. Das gilt auch und speziell für das Wirtschaftsleben, wo die Gewinnmaximierung nicht länger als das wichtigste Ziel und höchste Ideal angesehen werden darf. Immer da, wo sie mit einem unangemessenen oder gar verschwenderischen Verbrauch von Ressourcen einhergeht, ist sie abzulehnen. So ist die Infrastruktur – wie beispielsweise Kanalnetze und Kläranlagen – stärker an ökologischen als an wirtschaftlichen Anforderungen auszurichten. Eine Bewertung ökologischer Größen ist dabei nur zum Teil in ökonomischen Größen fassbar und monetarisierbar.

Das Naturkapital³¹¹ muss schon deshalb erhalten werden, weil es nicht oder nur sehr eingeschränkt durch von Menschen gemachtes Kapital ersetzt werden kann, und dies unabhängig von dessen Akkumulation. Luks definiert für die ökologische Nachhaltigkeit folgende Grundregeln:³¹²

- Erneuerbare Ressourcen dürfen nicht über ihre Regenerationsfähigkeit hinaus genutzt werden.
- Nichterneuerbare Ressourcen dürfen nur in dem Maße abgebaut werden, in dem Substitute für die abgebaute Menge geschaffen werden. Diese Substitutionsregel ist schon deshalb notwendig, weil bei einer strengeren Auslegung der Nachhaltigkeitsforderung nichterneuerbare Ressourcen ungenutzt bleiben müssten.

³¹¹ Die Darstellung von Nachhaltigkeit in Form von Kapitalstöcken geht auf Turner und Pearce zurück. Vgl. Turner, R. K./Pearce, D. W.: Sustainable Development, 1992, S. 6 ff. Nach Turner und Pearce setzt sich dabei der gesamte Kapitalstock aus dem natürlichen Kapital, dem von Menschen gemachten Kapital, dem Humankapital, dem kulturellen Kapital sowie dem ethischen und moralischen Kapital zusammen.

³¹² Vgl. Luks, F.: Zukunft des Wachstums, 2001, S. 21.

- Senken (durch Kapitalverzehr) in Teilen des Naturkapitals dürfen nur so weit belastet werden, dass ihre Funktions- und Regenerationsfähigkeit nicht zerstört wird.

Das ökologisch geprägte Nachhaltigkeitsleitbild geht in zeitlicher Dimension von einem dynamischen Verständnis der Erhaltung natürlicher Ressourcen aus. Die einzelnen Teilsysteme des natürlichen Lebensraums müssen dabei nicht nur in die Lage versetzt werden, sich aus eigener Kraft zu erhalten, sondern auch funktionsfähig gegenüber neuen und unvorhergesehenen Entwicklungen sein.³¹³

Wo die Grenzen der ökologischen Ziele gezogen werden, ist unterschiedlich. Sie erreichen ihre Grenze spätestens dort, wo durch sie materielle Grundbedürfnisse unangemessen teuer und für Teile der Bevölkerung zu einem Luxusgut werden. Auch dürfen Umweltstandards nicht ins Unermessliche gesteigert werden und somit bedingen, dass ganze Bevölkerungsgruppen vom sozialen Leben ausgeschlossen und an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Bei einer etwas geringeren Bedeutungsdiskrepanz zwischen den führenden ökonomischen sowie den ökologischen und sozialen Zielen dürfen Umweltaspekte die wirtschaftliche Entwicklung zwar durchaus beeinflussen, aber nicht zum Erlahmen bringen. Die grundsätzliche Bereitschaft, ökonomische Zielverbesserungen mit überproportionalen Zielverschlechterungen der anderen Dimensionen zu erkaufen, bleibt aber das Charakteristikum dieses Nachhaltigkeitsbildes.

Das Nachhaltigkeitsbild dieser Gruppe weist aber durchaus Synergien zwischen den Zielen der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen, insbesondere der ökologischen zur ökonomischen Dimension auf. So kann qualitatives Wachstum durchaus ökologisch zielführend sein. Gleichzeitig wird durch qualitatives Wachstum das Volkseinkommen erhöht und die Rendite von Unternehmen verbessert. Produktionsweisen und Verbrauchsgewohnheiten sind so zu gestalten, dass sie mit einer möglichst geringen Umweltbelastung einhergehen.

Zusätzlich wird der Ökonomie eine Lenkungsfunktion zugestanden, die gut geeignet ist, Ziele innerhalb einer Dimension, aber auch über Dimensionen hinweg zu quantifizieren und zu vergleichen. Aufgrund dieser Eigenschaft wird von einigen Teilnehmern der Befragung die ökonomische Dimension auch als die wichtigste angesehen, obwohl die Ziele der ökologischen Dimension Priorität genießen.

³¹³ Vgl. Da Silva Matos, I./Hoffmann, M.: Nachhaltigkeit, 1997, S. 232.

4.5.2 Ökonomisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild

Für die Vertreter eines ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsbildes ist wirtschaftliches Wachstum von besonderer Bedeutung. Wirtschaftliches Wachstum ist dabei eine Grundvoraussetzung für das Wohlergehen heutiger und zukünftiger Generationen.

Grundlage dieses Leitbildes ist es, dass Marktmechanismen regelmäßig am besten geeignet sind, ein hohes Wohlstandsniveau und damit langfristig bestmögliche Lebensbedingungen für die gesamte Gesellschaft zu sichern. Unterschieden werden ökonomische Ziele auf einer Makro- und einer Mikro-Ebene.

Auf der makroökonomischen Ebene ist es das Hauptziel, marktgerechte Ressourcen dauerhaft zu erhalten. Dies bedingt die Schaffung von dynamischen und bilateral kooperativen Rahmenbedingungen, innerhalb deren der Rohstoff Natur nur der Erreichung der gesellschaftlichen Ziele dient.

Auf einer mikroökonomischen Ebene stehen Organisationen – im Wesentlichen Unternehmen – im Vordergrund. Sie sind nachhaltig, wenn sie dauerhaft überleben und die an sie gerichteten Ziele erreichen. Wesentliche Nachhaltigkeitsziele sind daher eine adäquate Eigenkapitalverzinsung sowie die langfristige Rentabilität von Investitionen. Die Unternehmen müssen also durch die Festlegung von Rahmenbedingungen in die Lage versetzt werden, diese Ziele auch aus eigener Kraft zu erreichen. Ein solches ökonomisch dominiertes Nachhaltigkeitsbild wird häufig auch als „schwache Nachhaltigkeit“³¹⁴ bezeichnet.

Gesellschaftliche Aufgabe ist es also, die makroökonomische Ebene so auszugestalten, dass die Unternehmen ihre Ziele bestmöglich und dauerhaft erreichen können. Gefordert wird eine weitgehende Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen. Eingriffe in den Markt sind nur bei Marktversagen vorzunehmen. Im Gegensatz zum vorhergehend gezeichneten ökologisch geprägten Nachhaltigkeitsszenario steht also Gewinnstreben eindeutig im Vordergrund. Die ökologischen und sozialen Kapitalstöcke sind so auszugestalten, dass sie als flankierende Größen der Ökonomie dauerhaft zu einem möglichst starken Wachstum verhelfen. Wie beim ökologischen Nachhaltigkeitsbild kommt es auch beim ökonomischen Nachhaltigkeitsbild nicht darauf an, die sich aus dem ökologischen, ökonomischen und sozialen Kapital ergebende Summe zu maximieren, sondern alle drei Kapitalstöcke so auszugestalten, dass der ökonomische Kapitalstock sein Maximum erreicht und langfristig beibehält.

³¹⁴ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Fußnote 309.

Ökologische Ziele sind nur Unterziele der ökonomischen Ziele. Sie helfen dabei, marktgerechte Ressourcen dauerhaft zu erhalten. Entscheidend ist es, das ökologische Umfeld so zu gestalten, dass es langfristig ein Maximum an ökonomischem Nutzen stiftet. Sie begrenzen die ökonomischen Ziele deshalb maximal auf eine kurz- und mittelfristige Sichtweise. Langfristig helfen sie, das Umfeld für einen funktionsfähigen Markt zu sichern, und damit den Unternehmen, ihre Renditeziele zu erreichen.³¹⁵

Ein Wirtschaften auf Kosten der ökologischen Zukunft wird aber auch von dieser Gruppe abgelehnt, da dies langfristig auch die ökonomischen Ziele konterkariert. Es wird eingeräumt, dass die Natur nur bis zu einem gewissen Grad assimilationsfähig ist, was Belastungen durch den Menschen angeht. Von erneuerbaren Ressourcen darf grundsätzlich so viel entnommen werden, wie die Natur zu regenerieren in der Lage ist. Eine weitgehende Substitution zwischen den einzelnen erneuerbaren Ressourcen ist durchaus möglich.

Gesehen wird auch, dass durch Interventionen in den Markt sichergestellt werden muss, dass alle Bevölkerungsgruppen in die Lage versetzt werden, sich am Markt zu beteiligen und an den positiven Wohlfandeffekten zu partizipieren. Sicherzustellen ist insbesondere der Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu Bildung.

4.5.3 Umfassendes Nachhaltigkeitsbild

Das umfassende Nachhaltigkeitsleitbild ist dadurch gekennzeichnet, dass keiner Dimension eine Leitfunktion beigemessen wird, auf deren Basis die anderen Dimensionen dann vorwiegend im Rahmen einer Folgeanalyse³¹⁶ betrachtet werden. Die Vertreter dieser Gruppe gehen davon aus, dass der sich aus den verschiedenen Kapitalanteilen zusammensetzende Kapitalstock nicht abgeschmolzen werden darf oder immer eine bestimmte Mindestgröße aufweisen muss. In gewissen Grenzen darf es aber durchaus zur Substitution innerhalb der einzelnen Zielerreichungen kommen. Anders als beim ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeitsbild genießt keine der Dimensionen eine Verabsolutierung.³¹⁷ Damit ist das umfassende Nachhaltigkeitsbild

³¹⁵ In den letzten Jahren ist zu erkennen, dass viele national wie international bedeutende Unternehmen ihr Unternehmen mit den Zielen des positiven Begriffs der Nachhaltigkeit besetzen. Eine Darstellung zur Implementierung von Nachhaltigkeitszielen in das Unternehmen zeigen Hardke und Pohn beispielhaft anhand von ausgesuchten namhaften Unternehmen. Vgl. Hardke, A./Pohn, M.: Perspektiven, 2001, S. 84 ff.

³¹⁶ Vgl. Kopfmüller, J. u. a.: Nachhaltige Entwicklung, 2001, S. 31.

³¹⁷ Vgl. Pamme, H.: Organisation Nachhaltigkeit, 2002, S. 16.

zwischen den beiden Gegenpolen des ökologischen und des ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes anzusiedeln.

4.6 Definitionen von Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft

In der Wasserwirtschaft hat sich, wie auch in vielen anderen Politikfeldern, das Prinzip der Nachhaltigkeit etabliert.³¹⁸ Wie bereits in Kap. 4.3 dargestellt, herrscht Einigkeit über die grundsätzliche Relevanz dieses Zieles.³¹⁹ Die EU-Wasserrahmenrichtlinie beginnt beispielsweise in Art. 1 Abschnitt b) mit der Forderung „*einer nachhaltigen Wassernutzung auf Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen*“³²⁰. Einen Überblick über die abstrakten und visionären Definitionen von Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft liefert die folgende Aufzählung:³²¹

*„Wasser ist eine der elementaren Quellen des Lebens und die Wasserqualität ist auch ein Indikator für die allgemeine Qualität der natürlichen Umwelt. Ohne Wasser ist eine harmonische und dauerhafte Beibehaltung oder Entwicklung der sozioökonomischen Tätigkeiten unmöglich. Wasser hoher Qualität ist nur im begrenzten Umfang sowie zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten verfügbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität und für eine dauerhafte Entwicklung ist es unerlässlich, dass in der gesamten Europäischen Union genügend Wasser von entsprechender Qualität zur Verfügung steht, ohne dass dadurch das natürliche Gleichgewicht der Umwelt zerstört wird.“*³²²

*„Nachhaltige wasserwirtschaftliche Systeme sind solche, die projiziert und bewirtschaftet werden, um umfassend den Zielsetzungen der Gesellschaft heute und in Zukunft zu entsprechen, wobei ihre ökologische, umwelttechnische und hydrologische Integrität erhalten bleibt.“*³²³

³¹⁸ Vgl. Driesen, G.: Ressource Wasser, 1999, S. 37.

³¹⁹ „Für die Wasserwirtschaft kann die Zielsetzung einer nachhaltigen Wasserwirtschaft heute grundsätzlich als akzeptiert gelten.“ Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 105.

³²⁰ Richtlinie 2000/60/EG.

³²¹ Die in der Übersicht aufgeführten Standpunkte sind nur beispielhaft ausgewählt und haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

³²² 5. Rahmenprogramm der EU-Kommission zur „Nachhaltigen Entwicklung in der Wasserwirtschaft“. Zitiert nach Steinberg, C. u. a.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 2002, S. 9.

³²³ Loucks, D. P./Kaden, S. O.: Nachhaltigkeit, 1999, S. 48.

„Die Aufgabe der Wasserwirtschaft: Förderung der nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen dem derzeitigen Bedarf angemessen, jedoch ohne Beeinträchtigung für spätere Generationen.“³²⁴

Auf der International Conference on Water and Environment im Januar 1992 in Dublin sind zu Wasser und Umwelt die wohl bekanntesten Leitsätze für eine nachhaltige Entwicklung in der Wasserwirtschaft verabschiedet worden.³²⁵

- Wasser ist eine empfindliche und sehr verletzbare Ressource – unverzichtbar für alle Lebewesen, für jegliche wirtschaftliche Entwicklung und die Umwelt.
- Die Bewirtschaftung der Wasserressourcen sollte auf einem partizipativen Ansatz beruhen, das heißt, Nutzer, Planer und Entscheider sollen auf allen Ebenen beteiligt sein.
- Frauen spielen eine zentrale Rolle bei der Versorgung, dem Umgang und dem Schutz des Wassers.
- Wasser hat einen wirtschaftlichen Wert für all seine Nutzungen und sollte als Wirtschaftsgut betrachtet werden.

Größtenteils haben diese Leitsätze Eingang in das Wasserkapitel der Agenda 21 gefunden. Es war und ist jedoch weiterhin umstritten, inwieweit dem Wasser ein wirtschaftlicher Wert zukommen sollte. Dennoch stellen die Prinzipien von Dublin insbesondere in der internationalen Zusammenarbeit im Wassersektor eine wichtige Plattform dar.³²⁶ Die in Rio de Janeiro 1992 verabschiedete Agenda 21 widmet sich in Kapitel 18 dem *„Schutz der Güte und der Menge der Süßwasserressourcen“*.³²⁷ In diesem werden sieben Programmbereiche für die Bewirtschaftung der Süßwasserressourcen vorgeschlagen:

- a) integrierte Planung und Bewirtschaftung von Wasserressourcen,
- b) Schätzung des Wasserangebots,
- c) Schutz der Wasserressourcen, Wasserqualität und aquatischer Ökosysteme,
- d) Trinkwasserversorgung und Sanitärmaßnahmen,
- e) Wasser und nachhaltige städtische Entwicklung,
- f) Wasser für nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und ländliche Entwicklung,

³²⁴ Europäische Umweltagentur (Hrsg.): Europas Wasser, 2000, S. 5.

³²⁵ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 106.

³²⁶ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 106.

³²⁷ Kap. 17 hat den Schutz der Ozeane zum Inhalt. Da Wasser jedoch in vielen Lebensbereichen eine bedeutende Rolle spielt, ist es in weiteren Kapiteln ebenfalls von Bedeutung. Vgl. Lehn, H. u. a.: Agenda 21, 1999, S. 15.

g) Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Wasserressourcen.

Insbesondere der Punkt d) ist für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung von besonderer Bedeutung. Direkte Bezüge zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung finden sich aber auch in den Punkten b), c) und e). Viele der in den für die Wasserversorgung maßgeblichen Programmpunkten beschreiben Ziele und Maßnahmen, die in hohem Maße menschliche Grundbedürfnisse bzw. elementare Anforderungen an die Wasserwirtschaft beinhalten. Daher ist es naheliegend, dass diese für Deutschland nicht die gleiche Bedeutung besitzen wie für Entwicklungsländer. So sind speziell die sozialen Nachhaltigkeitsziele der Wasserwirtschaft für Entwicklungsländer von einer ganz anderen Bedeutung als für Deutschland. Dennoch enthält Kapitel 18 auch eine Reihe von Punkten, die für die Debatte um die Organisation der Wasserversorgung in Deutschland von Bedeutung sind. Zusammengefasst fordert die Agenda 21 für die Wasserwirtschaft eine integrierte Bewirtschaftung der Ressource Wasser unter besonderer Berücksichtigung des Grundwasserschutzes, um die Bereitstellung hygienisch unbedenklichen Wassers zu ermöglichen. Das Umweltbundesamt fasst die für Deutschland maßgeblichen Punkte wie folgt zusammen.³²⁸

- Die Bewirtschaftung der Wasserressourcen soll – ausgehend von einem einzugsbezogenen Bewirtschaftungskonzept – ganzheitlich erfolgen (Nummer 18.37),
- der Schutz des Grundwassers wird als ein wesentliches Element der Bewirtschaftung der Wasserressourcen betont (Nummer 18.37),
- um Gewässergüteaspekte in die Bewirtschaftung einzubinden, sollen gleichzeitig die Bewahrung der Unversehrtheit der Ökosysteme und die Bereitstellung hygienisch unbedenklichen Wassers angestrebt werden (Nummer 18.38),
- bei der wasserwirtschaftlichen Planung wird eine Unterstützung durch einen partizipativen Ansatz unter Beteiligung von Nutzern, Planern und politischen Entscheidungsträgern gefordert (Nummer 18.50 Buchstabe b),
- der Grundsatz, dass Entscheidungen in Bezug auf die Planung und Durchführung von Wasserprojekten auf der niedrigsten dafür geeigneten Ebene getroffen werden sollen, soll angewendet werden (Nummer 18.50 Buchstabe b),
- den Kommunen soll Hilfe und Unterstützung bei der nachhaltigen Verwaltung ihrer eigenen Einrichtungen gegeben werden (Nummer 18.50 Buchstabe c),

³²⁸ Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 107.

- die kommunale Wasserwirtschaft soll in die wasserwirtschaftliche Gesamtplanung einbezogen werden (Nummer 18.50 Buchstabe c),
- Dienstleistungseinrichtungen (im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung) sollen bei der Umstellung auf eine kostenwirksame und bedarfsgerechtere Leistungserbringung unterstützt werden (Nummer 18.50 Buchstabe c),
- die Eigenständigkeit und Eigenwirtschaftlichkeit der städtischen Versorgungsunternehmen für die Wasserversorgung sowie Abfall- und Abwasserbeseitigung soll unterstützt werden (Nummer 18.59 Buchstabe e).

Was aber bedeutet nun Nachhaltigkeit konkret für die Wasserwirtschaft und welche Ziele und Maßnahmen sind auf Basis der differierenden Nachhaltigkeitsleitbilder maßgeblich?³²⁹

In dem nun folgenden Kapitel 4.7 (Nachhaltigkeitsziele der Wasserwirtschaft aus Sicht der Empirie) wird die Bedeutung von Nachhaltigkeit für die Wasserwirtschaft sowie die wesentlichen daraus resultierenden Ziele aus Sicht der Empirie dargestellt. In dem darauf folgenden Kapitel 4.8 (Bedeutung der vorherrschenden Nachhaltigkeitsprinzipien der Wasserwirtschaft) werden dann wesentliche Teile der in der (deutschsprachigen) Literatur vorherrschenden Nachhaltigkeitsprinzipien für die Wasserwirtschaft aus der Sicht der befragten Experten überprüft. Aufgrund ihrer Detaillierung eignen sich diese besonders zur Ausarbeitung differierender Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft aus unterschiedlichen Nachhaltigkeitsleitbildern.

4.7 Nachhaltigkeitsziele der Wasserwirtschaft aus Sicht der Empirie

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

2f) *Was bedeutet für Sie Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft?*

Innerhalb des Wirtschaftslebens wird der Wasserwirtschaft eine besondere Bedeutung in Bezug auf Nachhaltigkeit beigemessen. Mensch und Natur können ohne Wasser – als eine nur bedingt erneuerbare Ressource – nicht existieren. In kaum einem anderen Bereich bieten sich so viele Ansatzpunkte und Chancen wie in der

³²⁹ Auch in der Literatur ist der Diskussionsprozess diesbezüglich bei weitem noch nicht abgeschlossen. Vgl. Junge, H./Mohs, B.: Nachhaltige Wasserpolitik, 1996, S. 2; Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 26.

Wasserwirtschaft, die verschiedenen Nachhaltigkeitsbilder zu verwirklichen, aber auch zu konterkarieren.

Wie die Nachhaltigkeit im gesamten Wirtschaftsleben, so hat auch die Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft spezielle, an den einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit ausgerichtete Ziele zu erreichen. Die genannten Ziele einer nachhaltigen Wasserwirtschaft beziehen sich überwiegend auf die ökologische Dimension und in einem geringen Umfang auf die ökonomische Dimension.

Ziele einer nachhaltig ökologischen Wasserwirtschaft:³³⁰

- Sicherung der natürlichen Wasserressourcen,
- Nutzung des Wassers im Einklang mit der Funktion von Gewässern als Bestandteil des Naturhaushalts und Naturkapitals,
- Sicherung der vorhandenen Anlagen und Kanäle,
- Sicherstellung der Trinkwasserqualität,
- Schutz von (regionalen) Trinkwassergewinnungsgebieten,
- Vermeidung von ökologischen Altlasten,
- kein Gewinnstreben auf Kosten der Ressource Wasser,
- Förderung von Wassersparmaßnahmen,
- möglichst geringe Eingriffe in den natürlichen Wasserhaushalt,
- Kopplung des lokalen Wasserverbrauchs einer Region an das lokale Wasserangebot,
- Vermeidung großtechnischer Anlagen und Risiken.

Ziele einer ökonomisch nachhaltigen Wasserwirtschaft:³³¹

- Erhaltung der Wassermenge und Qualität,
- Erstellung wasserwirtschaftlicher Leistungen zu volkswirtschaftlich tragfähigen und gesellschaftlich akzeptierten Kosten,
- Erhalt des Ertragspotentials von Wasserwirtschaftsunternehmen.

Unmittelbare Ziele der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit spielen – im Gegensatz zur weltweiten Betrachtung – in der deutschen Wasserwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle. Der Zugang zu sauberem Wasser ist für die gesamte bundesdeut-

³³⁰ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

³³¹ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

sche Bevölkerung sichergestellt, und dies zu einem Preis, der keine Bevölkerungsgruppen von der Nutzung ausschließt. Als mittelbare soziale Ziele von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetrieben wird die soziale Kompetenz gesehen, die sich insbesondere in einer besonderen Verantwortung gegenüber den Mitarbeitern zeigt. So sollen Wasserwirtschaftsunternehmen beispielsweise mindestens so viele Lehrlinge ausbilden, wie es ihrem Eigenbedarf entspricht.

Diese schwerpunktmäßig auf der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension aufbauende Sicht der Wasserwirtschaft verwundert nicht und deckt sich auch mit der überwiegenden Anzahl an Literaturstellungen.³³² Zum einen nimmt im Nachhaltigkeitsbild der überwiegenden Anzahl der Experten, wie bereits beschrieben, die ökologische Dimension eine herausragende Stellung ein, zum anderen handelt es sich bei Wasser um ein elementares Umweltmedium.³³³ Somit ist es nicht nur ein Nutzungsgut in Form von Trink- und Brauchwasser. Wasser steht mit den Umweltschutzzielen der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension also in einem engen und untrennbaren Sachzusammenhang.

In den ökologischen Nachhaltigkeitszielen zeigt sich auch am deutlichsten, dass die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nur im Zusammenspiel mit den anderen Elementen der Wasserwirtschaft im Sinne einer umfassenden Dimension gesehen werden darf.³³⁴ So ist es unbestritten, dass die Siedlungswasserwirtschaft in Deutschland auf Wasserschutzgebiete angewiesen ist. Diese Notwendigkeit zur Festlegung von Wasserschutzgebieten ergibt sich für Deutschland speziell aus seiner dichten Besiedelung im Zusammenspiel mit konfligierenden Bodennutzungen (speziell der landwirtschaftlichen und der industriellen Bodennutzung) und den vorhandenen Umweltbelastungen.

Aufbauend auf den Ergebnissen der empirischen Erhebung verwundert es nicht, dass die nachfolgend dargestellten Nachhaltigkeitsprinzipien, die sich speziell für die Wasserwirtschaft herausgebildet haben, ihren Schwerpunkt in den Umweltschutzzielen der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit haben.

³³² „Wasser und Nachhaltigkeit wurde zwischenzeitlich auch in Deutschland von verschiedener Seite aufgegriffen. Dabei wird in der Regel eine ökologische Sichtweise eingenommen, die Aspekte des Ressourcenschutzes und Erhaltungsziele der natürlichen Systeme in den Vordergrund stellt. Umwelt- und ressourcenökonomische Überlegungen spielen eine untergeordnete Rolle oder werden vollkommen vernachlässigt.“ Grobosch, M.: Allokation Wasser, 2003, S. 11.

³³³ Zu den charakteristischen Eigenschaften der natürlichen Ressource Wasser vgl. Schuh, H.: Nachhaltige Entwicklung, 2001, S. 231 ff.

³³⁴ Das bedeutet nicht, dass es immer sinnvoll und notwendig ist, diese Tätigkeiten auch organisatorisch zusammenzufassen. Vgl. Kap. 7.2.3.

4.8 Bedeutung der vorherrschenden Nachhaltigkeitsprinzipien der Wasserwirtschaft

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

- 2g) *Welche Bedeutung haben für Sie die folgenden (an Kahlenborn/Kraemer angelehnten) Nachhaltigkeitsmaxime für die Wasserwirtschaft? Kennzeichnen Sie bitte den Grad der Bedeutung auf der Skala von 0 bis 5. Ist die jeweilige Maxime für Sie von Bedeutung (Skalenwert von 3 bis 5), so skizzieren Sie bitte schlagwortartig die aus Ihrer Sicht wichtigsten Maßnahmen zu deren Umsetzung.*

Eine systematische Untersuchung zur Definition von Bedingungen für eine nachhaltige Wasserwirtschaft ist lange Zeit unterblieben. Kahlborn und Kraemer³³⁵ sind die Ersten, die eine solche systematische Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt haben. Durch Akteursbefragungen wurde auf Basis der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“³³⁶ des Deutschen Bundestags eine Reihe von Prinzipien abgeleitet, bei deren Beachtung eine nachhaltige Wasserwirtschaft erreicht werden kann.³³⁷

Kahlborn und Kraemer gehen davon aus, dass es möglich ist, ein allgemeingültiges Nachhaltigkeitsleitbild für die Wasserwirtschaft zu entwickeln.³³⁸ Aus ihrer Sicht bezeichnet eine nachhaltige Wasserwirtschaft die integrierte Bewirtschaftung aller künstlichen und natürlichen Wasser(teil)kreisläufe unter Beachtung von drei wesentlichen Zielsetzungen.³³⁹

- langfristiger Schutz von Wasser als Lebensraum bzw. als zentrales Element von Lebensräumen,

³³⁵ Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 165 ff.

³³⁶ Vgl. Enquete-Kommission: Industriegesellschaft gestalten, 1994.

³³⁷ Auf der Grundlage der von Kahlborn und Kraemer erarbeiteten Nachhaltigkeitsprinzipien nehmen viele Arbeiten, die sich mit Nachhaltigkeit in Bezug auf die Wasserwirtschaft beschäftigen, weitere Konkretisierungen vor. Vgl. dazu beispielhaft Göll, E.: Sozialindikatoren, 2001, S. 25.

³³⁸ „Wenngleich der Diskussionsprozess also noch nicht abgeschlossen ist und das Leitbild der Nachhaltigkeit wie die meisten Leitbilder darüber hinaus einem dynamischen Wandlungsprozess unterliegt, so ist doch der Zeitpunkt erreicht, den derzeitigen Stand der Debatte hinsichtlich einer nachhaltigen Wasserwirtschaft zu subsumieren und eine Definition vorzulegen.“ Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 26 f.

³³⁹ Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 27. Beachtet werden muss allerdings, dass Kahlborn und Kraemer bei ihrer Definition einer nachhaltigen Wasserwirtschaft auf die gesamte Wasserwirtschaft im Sinne einer umfassenden Definition abstellen (vgl. Kap. 2.1).

- Sicherung des Wassers in seinen verschiedenen Facetten als Ressource für jetzige wie nachfolgende Generationen,
- Erschließung von Optionen für eine dauerhafte naturverträgliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Auf Basis dieser Definition spezifizieren Kahlborn und Kraemer Leitlinien (sogenannte Nachhaltigkeitsprinzipien) für die Wasserwirtschaft. Obwohl die beiden Wissenschaftler von einer allgemein akzeptierten Nachhaltigkeitsdefinition für die Wasserwirtschaft ausgehen, ist ihnen dennoch klar, dass die daraus abgeleiteten Prinzipien sich durchaus im konkreten Fall widersprechen oder ein mit den Prinzipien übereinstimmendes Vorgehen mit weitergehenden sozialen und ökonomischen Anforderungen außerhalb des Bereichs der Wasserwirtschaft nicht kompatibel ist. Die Prinzipien sollen daher nach Aussage der beiden Autoren eher als ein Wegweiser für eine Entwicklung hin zur Nachhaltigkeit gesehen werden.³⁴⁰ An diesem Punkt der größeren Detaillierung lösen Kahlborn und Kraemer den unterstellten Konsens bei der allgemeinen Nachhaltigkeitsdefinition der Wasserwirtschaft teilweise wieder auf.

Dies ist aber genau der Punkt, an dem die Analyse dieses Forschungsvorhabens ansetzt. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, votiert zwar eine deutliche Mehrheit der Experten für ein ökologisches Nachhaltigkeitsbild, dennoch ist dieses nicht allgemein akzeptiert. Es wird neben der unmittelbaren Bedeutung der Prinzipien auch nach deren Bedeutung im Zusammenspiel gefragt. Analysiert wird, welche konkreten Maßnahmen aus den einzelnen Prinzipien erwachsen, wo aus Maßnahmen prinzipübergreifende Synergien entstehen oder dies genau nicht der Fall ist und wie ein sinnvoller Kompromiss bei der Zielerreichung der einzelnen Prinzipien (Maxime) erreicht werden kann. Vorzugsweise bei den mündlichen Experteninterviews wurde dabei immer analysiert, was konkrete Maßnahmen für die Organisationsform von Wasserwirtschaftsunternehmen bedeuten.

Speziell wurde ausgearbeitet, inwieweit individuell unterschiedliche Nachhaltigkeitsleitbilder mit unterschiedlichen Bedeutungen von Prinzipien sowie den aus den Prinzipien abgeleiteten Handlungen einhergehen. Dabei wird das von Kahlborn und Kraemer aufgestellte Postulat der Existenz eines allgemeingültigen wasserwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsbildes zunächst einmal aufgegeben. Ziel dieser Detaillierung ist es, konkrete wasserwirtschaftliche Maßnahmen und Anforderungen mit einzelnen Nachhaltigkeitsleitbildern zu verbinden.

Einleitend zur Einzelanalyse der einzelnen Prinzipien kann festgehalten werden, dass die von Kahlborn und Kraemer aufgestellten Nachhaltigkeitsprinzipien aus Sicht der

³⁴⁰ Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 27.

in diesem Forschungsvorhaben befragten Experten insgesamt durchaus eine besondere Bedeutung aufweisen. Insoweit findet die Analyse von Kahlborn und Kraemer eine weitere Bestätigung. Mit Ausnahme des Intergenerationsprinzips weisen sämtliche Prinzipien auf einer Skala von 0 bis 5 durchschnittliche Bewertungen von 3,4 bis 4,0 aus. Diese sehr ähnlichen absoluten Bewertungen gehen aber mit deutlich unterschiedlichen Verteilungen einher. So variieren die Varianzen bei der Gewichtung einzelner Dimensionen von 0,8 bis 1,9 (vgl. Abbildung 4.3.). Eine Sonderstellung nimmt das Intergenerationsprinzip ein. Es wird von allen Prinzipien als das mit Abstand wichtigste angesehen.

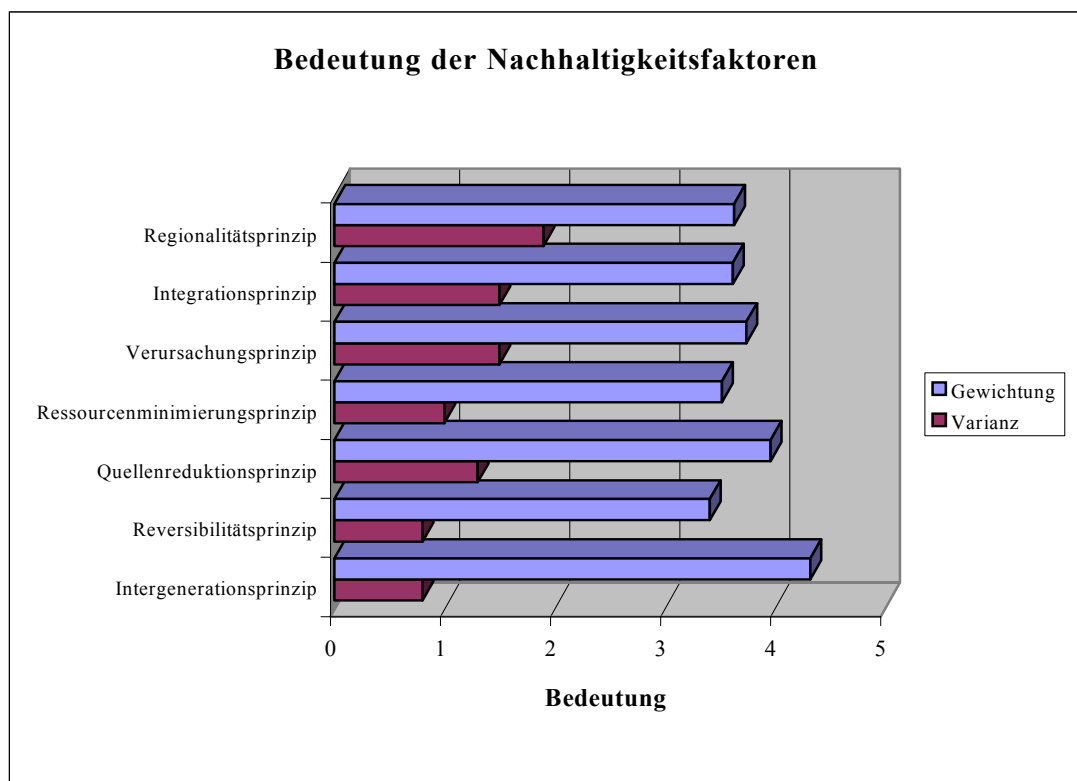


Abbildung 4.3 – Fragebogen 2g) Übersicht Bedeutung der Nachhaltigkeitsfaktoren

Dabei ist es auffällig, dass häufig unterschiedliche Gewichtungen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitsbildern einhergehen, worauf im Folgenden bei der Analyse der einzelnen Prinzipien noch eingegangen wird. So sind die Prinzipien für Experten mit einem ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsbild insgesamt weniger bedeutsam als für die anderen Experten. Dies kann als ein erstes Indiz gewertet werden, dass die

von Kahlborn und Kraemer aufgestellten Nachhaltigkeitsprinzipien vornehmlich die ökologische Dimension abdecken (vgl. Abbildung 4.4).³⁴¹

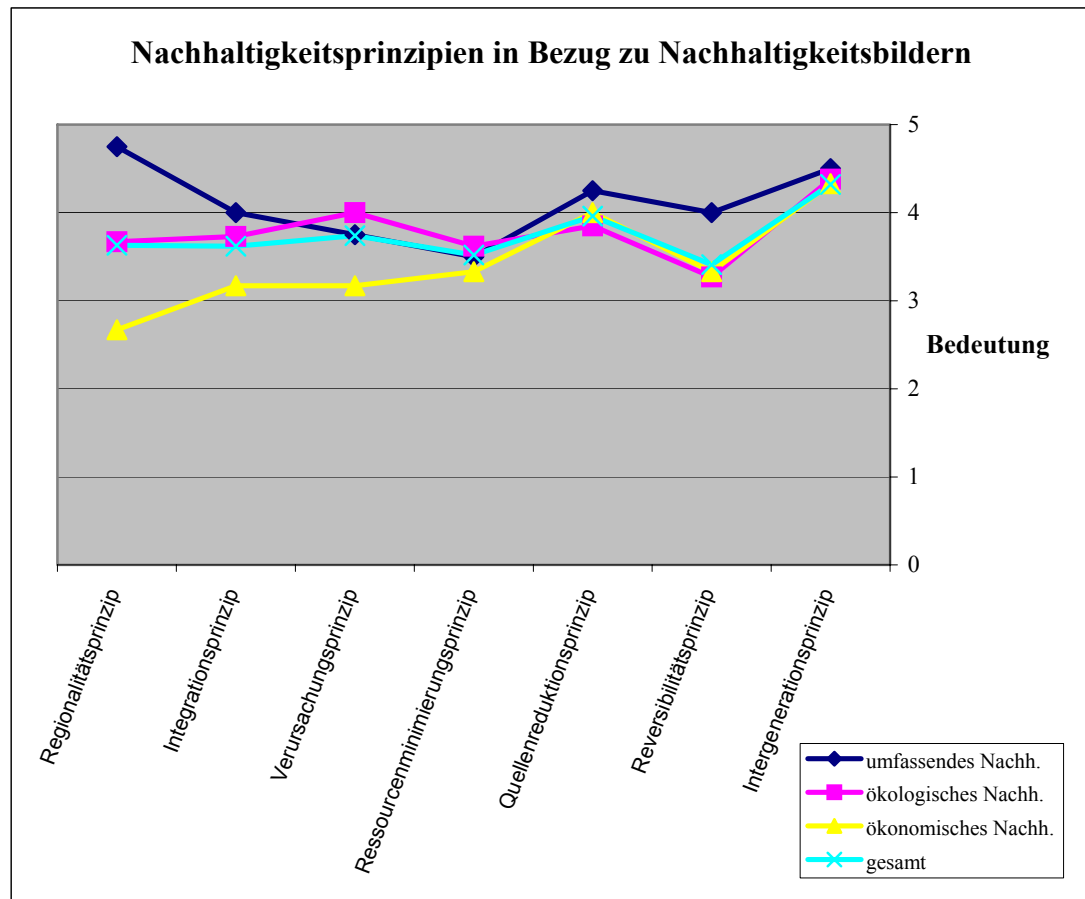


Abbildung 4.4 – Fragebogen 2g) Nachhaltigkeitsprinzipien in Bezug zu Nachhaltigkeitsbildern

Im Folgenden wird das jeweilige Prinzip³⁴² zuerst aus der Literatur beschrieben.³⁴³

³⁴¹ Um einzelne Tendenzen in den Antworten der Experten besser deuten zu können, wurden diese (grob) nach ihrer fachlichen Herkunft sowie ihrer Tätigkeit in oder außerhalb von Kommunen unterteilt. Hier kann auf die Anmerkungen in Kap. 4.4 verwiesen werden. Diese Unterteilung wird in den folgenden Unterkapiteln nur dann erwähnt, wenn sich aus ihr ein Erkenntnisgewinn für die spezifische Fragestellung dieses Forschungsvorhabens ableiten lässt.

³⁴² Neben den direkt in der schriftlichen Befragung überprüften Prinzipien definieren Kahlborn und Kraemer noch zwei weitere Prinzipien: das Vorsorgeprinzip (Besorgnisgrundsatz) sowie das Kooperations- und Partizipationsprinzip. Nach dem Vorsorgeprinzip müssen Extremschäden und unbekannte Risiken ausgeschlossen werden. Kahlborn und Kraemer beziehen den Besorgnisgrundsatz speziell auf die Einleitung besonders gefährlicher Stoffe, die auch langfristig nicht durch die Selbstreinigungskraft des Wassers abgebaut werden können. Hier fordern Kahlborn und Kraemer eine Nullemission. Bereits aus Vorgesprächen zur empirischen Erhebung dieser Arbeit hat sich ergeben, dass in diesem Punkt ein breiter Konsens besteht, weshalb dieses Prinzip nicht explizit in die schriftliche Befragung

Die Prinzipien nahmen in dem schriftlichen Teil der empirischen Erhebung einen deutlich größeren Raum ein als in den Experteninterviews, wo weit stärker von der Standardisierung der Prinzipien abgewichen wurde. Aus diesem Grund ist eine kurze Beschreibung der Bedeutung der Prinzipien für die Wasserwirtschaft ausreichend. Es wird aus der Sicht der befragten Experten dargestellt, welche Maßnahmen aus der Anwendung des jeweiligen Prinzips erwachen und für wie gewichtig das jeweilige Prinzip angesehen wird. Die empirisch überprüften und im Folgenden dargestellten Prinzipien gehen zum Teil über den in der Arbeit betrachteten Bereich der Siedlungswasserwirtschaft hinaus. Dennoch betreffen sie – wenn auch nicht immer direkt – ebenso die Siedlungswasserwirtschaft.

4.8.1 Regionalitätsprinzip

Beschreibung Regionalitätsprinzip

Das Regionalitätsprinzip betrachtet Nachhaltigkeit auf Basis der räumlichen Auswirkungen.

Wasser ist eine regionale Ressource, wobei die wasserwirtschaftliche und hydrologische Situation der einzelnen Regionen stark variiert. So unterscheiden sich die Neubildungsraten des Grundwassers, die Abflussmenge der Oberflächengewässer und die ökologische Belastbarkeit sowie die Spezifika der Ökosysteme einzelner Regionen. Aber auch die kulturellen Bezüge und wirtschaftlichen Anforderungen variieren von Region zu Region. Nationale Durchschnittswerte besitzen damit kaum eine Bedeutung. Aus Sicht des Regionalitätsprinzips ist deshalb der räumliche Bezug der Wasserwirtschaft die Region.

aufgenommen wurde. Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 35 f., 40. Interessanterweise kam dieses Prinzip im Rahmen der Experteninterviews aber in einem anderen Zusammenhang zur Sprache. Über den Bereich der Siedlungswasserwirtschaft hinaus hat dieses Prinzip durchaus auch für den Hochwasserschutz Bedeutung. Nach dem Kooperations- und Partizipationsprinzip müssen wasserwirtschaftliche Entscheidungen alle (gesellschaftlichen) Interessen adäquat berücksichtigen. Es fordert die Möglichkeit zur Selbstorganisation und Mitwirkung bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen. Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 40. Dieses Prinzip weist somit eine institutionelle Dimension auf und legt damit seinen Schwerpunkt bereits auf Umsetzungsaspekte und gesellschaftliche Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung. Vgl. Gehrlein, U.: Nachhaltigkeitsindikatoren, 2004, S. 20.

³⁴³ Hier wird im Wesentlichen auf die in der Literatur weitgehend akzeptierten, allgemeinen Definitionen von Kahlborn und Kraemer zurückgegriffen. Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 29 ff., 165 ff.

Das Regionalitätsprinzip fordert die Beachtung von natürlichen Grenzen. Jede Region hat ihre wasserwirtschaftlichen Problemstellungen unter Einsatz ihrer eigenen Ressourcen zu lösen. Es wird gefordert, dass räumliche Umweltexternalitäten unterbleiben. Das Regionalitätsprinzip dient damit primär ökologischen Zielen, muss aber, insbesondere was die Nutzung und Verschmutzung von externen Wasservorräten betrifft, auch unter ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten gesehen werden.

Was unter einer Region im Sinne des wasserwirtschaftlichen Regionalitätsprinzips zu verstehen ist, ist nicht klar definiert. Wichtigstes Kriterium für eine wasserwirtschaftliche Region ist die Ausdehnung des Wasserkörpers. Dennoch dürfen auch hier soziale, politische und wirtschaftliche Kriterien nicht völlig außer Acht bleiben.

Bedeutung Regionalitätsprinzip

Das Regionalitätsprinzip weist eine durchschnittliche Bedeutung von 3,6 auf der Skala von 0 bis 5 auf. Allerdings gehen bei keinem anderen Prinzip die Meinungen der Experten zur Bedeutung so weit auseinander. Dieses Prinzip weist mit einem Wert von 1,9 die höchste Varianz aller Prinzipien auf (vgl. Abbildung 4.5).

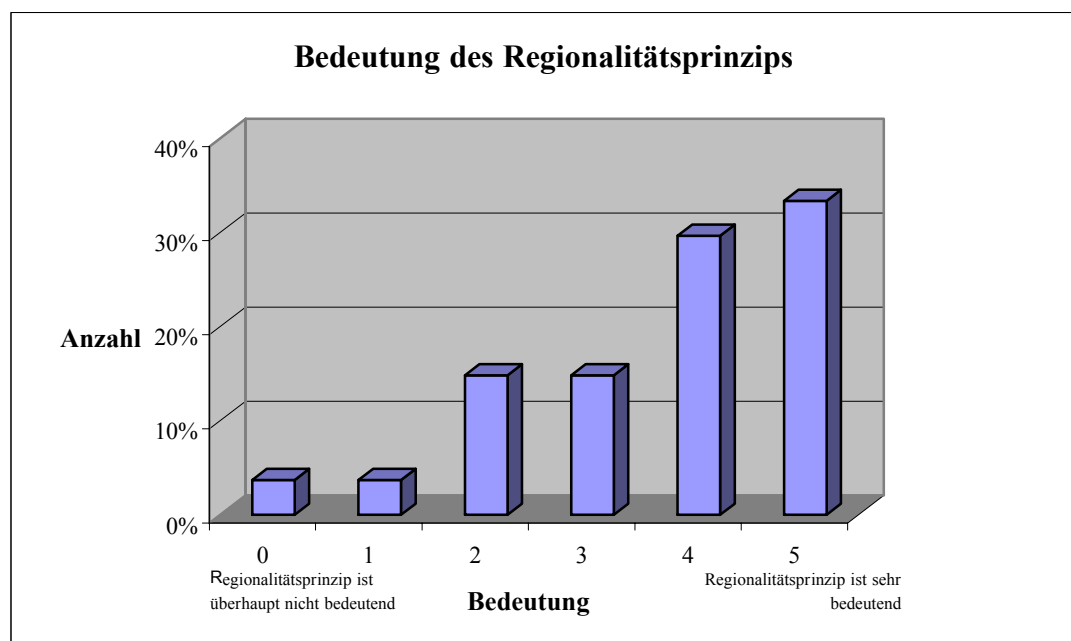


Abbildung 4.5 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Regionalitätsprinzips

Die schwerpunktmäßig ökologische Verankerung dieses Prinzips ist in der Empirie klar zu erkennen. So messen Experten mit einem ökologischen oder einem umfassenden Nachhaltigkeitsleitbild diesem Prinzip eine deutlich überdurchschnittliche

Bedeutung bei (vgl. Abbildung 4.4).³⁴⁴ Der Bezug dieses Prinzips zu einer starken Nachhaltigkeit ist klar zu erkennen.³⁴⁵

Aufgrund der sehr kleinen Organisationsgrößen und der Verantwortlichkeit dieser Organisationen für ein Versorgungsgebiet ist die deutsche Wasserwirtschaft weitgehend regional organisiert, auch wenn sich die jeweiligen Verantwortungsgebiete regelmäßig vorwiegend an politischen Regionen und nicht an der Ausdehnung von Wasserkörpern orientieren.

Es sind insbesondere die Experten mit einem ökologisch geprägten Nachhaltigkeitsbild, welche die regionale Struktur der deutschen Wasserwirtschaft begrüßen. Klar erkennbar ist, dass die natürliche Struktur der Wasservorkommen und Wasserläufe einen Wert an sich darstellt, den es zu erhalten gilt. So sind es auch die Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsverständnis, die Maßnahmen zum Erhalt und zur Weiterentwicklung dieser regionalen Struktur aufzeigen und einfordern.

So soll zur Förderung des Regionalitätsprinzips Wasser dort gefördert werden, wo es verbraucht wird, und wenn möglich auf überregionale Verbundnetze verzichtet werden. Eine Fernwasserversorgung soll nur da erfolgen, wo die lokalen Ressourcen nicht in ausreichender Menge oder Qualität zur Verfügung stehen. Die wasserwirtschaftliche Infrastruktur ist primär an den ökologischen Gegebenheiten auszurichten. Insbesondere sollen nicht ökonomische Gründe ausschlaggebend für eine Fernwasserversorgung sein.

Besonders hervorgehoben wird, dass mit dem Regionalitätsprinzip über den Bereich der (Siedlungs-)Wasserwirtschaft weitere positive Begleiterscheinungen erreicht werden. Hier wird insbesondere der Erhalt von (regionalen) Wasserschutz- und Naturschutzgebieten genannt. Die Hoffnung der Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsleitbild ist, dass durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie³⁴⁶ und deren Bezug zu Flusseinzugsgebieten das Regionalitätsprinzip in Deutschland wie auch europaweit an Einfluss gewinnen wird (vgl. Kap. 5.2.4).

Auf Basis eines ökonomischen Nachhaltigkeitsleitbildes besitzt das Regionalitätsprinzip nicht nur eine deutlich geringere Bedeutung, sondern auch die aus ihm er-

³⁴⁴ Bedeutung des Regionalitätsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 a):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,7	Varianz: 1,7
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 2,7	Varianz: 2,2
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 4,8	Varianz: 0,2

³⁴⁵ Auch die Experten aus dem kommunalen Umfeld messen dem Regionalitätsprinzip eine um 0,7 Einheiten höhere Bedeutung bei als die Experten, die nicht aus dem kommunalen Umfeld stammen (vgl. Anlage 3 a). Dies dürfte nicht zuletzt an dem regionalen Bezug der Kommunen liegen.

³⁴⁶ Richtlinie 2000/60/EG.

wachsenden Konsequenzen stellen sich völlig anders dar. Das Regionalitätsprinzip hat immer dann nur seine Berechtigung, wenn seine Verletzung zum langfristigen Verlust von marktgerechten Ressourcen führt. Solange dies nicht der Fall ist, ist jede wasserwirtschaftliche Entscheidung, ob eine Maßnahme regional oder nicht regional umgesetzt werden soll, anhand von ökonomischen Kennzahlen zu treffen. Konkret heißt dies, dass einer Wasserfernversorgung immer dann gegenüber der lokalen Versorgung der Vorzug zu geben ist, wenn sie kostengünstiger ist und im Bereich der Wasserentnahme nicht mit dem Verlust von langfristigen Wasserentnahmemöglichkeiten verbunden ist. Wasserkörper – wie auch Wasserschutzgebiete – besitzen keinen eigenständigen Wert, es sei denn, ihr Verlust ist mit einem ökonomisch quantifizierbaren Nutzenverlust verbunden. Der regionale Aufbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur folgt also auf Basis eines ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes weit stärker einer betriebswirtschaftlichen Kostenbetrachtung als aus dem Blickwinkel eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes.

4.8.2 Integrationsprinzip

Beschreibung Integrationsprinzip

Im Integrationsprinzip wird die ganzheitliche Betrachtungsweise des Mediums Wasser besonders deutlich.

Für die Wasserwirtschaft gilt dieses Prinzip in dreifacher Weise:

a) Wasser ist als Einheit zu betrachten

Für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bedeutet dies, dass auch die anderen Aspekte der Wasserwirtschaft im Sinne einer umfassenden Definition Berücksichtigung finden müssen.

Wasser kann hinsichtlich seiner funktionalen Verwendung unterschieden werden. Innerhalb der Siedlungswasserwirtschaft ist die Unterteilung in nutzbares Wasser und verbrauchtes Abwasser maßgeblich. Innerhalb der beiden Gruppen bestehen weitere Unterteilungen. So kann nutzbares Wasser je nach Verwendungszweck in Leitungswasser, Mineralwasser, Brauchwasser etc. unterschieden werden. Aber auch über den Bereich der Siedlungswasserwirtschaft hinaus dient Wasser dem Menschen in unterschiedlichen Funktionen, wie der Nutzbarmachung des Wassers für die Binnenschifffahrt oder als Badensee.

Mit der Fragmentierung des Gutes Wasser steigen auch die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Subsystemen. Die Überwindung von Problemen in ei-

nem Subsystem führt häufig zu Problemen an den Schnittstellen oder sie werden gar in andere Subsysteme verlagert. Um solche Probleme zwischen den einzelnen Subsystemen zu vermeiden, fordert das Integrationsprinzip, dass die unterschiedlichen Nutzer, Leistungserbringer und Verwaltungseinheiten eine einheitliche Sichtweise auf die Ressource Wasser entwickeln.

- b) Wasser ist im Zusammenspiel mit den anderen Umweltmedien zu erfassen

Das, was für die einzelnen Subsysteme der Wasserwirtschaft gilt, gilt auch für die Beziehung der Wasserwirtschaft mit anderen Umweltmedien. Die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Umweltmedien sind zu berücksichtigen. In der Vergangenheit erfolgte auch hier eine Spezialisierung. Häufig werden so negative Effekte von einer in eine andere Ressource verlagert. Für eine nachhaltige Wasserwirtschaft bedeutet dies, dass sie nicht ihre Probleme auf die anderen Umweltressourcen, wie beispielsweise durch die Verbrennung von Klärschlamm, übertragen darf.

- c) Wasserwirtschaft ist im direkten Zusammenhang mit anderen politischen, ökonomischen und sozialen Fragestellungen zu betrachten.

Eine nachhaltige Wasserwirtschaft bedeutet mehr als nur eine Integration der verschiedenen wasserwirtschaftlichen Funktionen untereinander sowie mit anderen Umweltmedien. Sie soll auch anderen langfristigen politischen wie gesellschaftlichen Interessen genügen.

Bedeutung Integrationsprinzip

Aufgrund der Vielzahl von Wechselwirkungen wird die im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sinnvolle Integration der Wasserwirtschaft in andere Sektoren als sehr komplex angesehen. Auch hier ist eine stärker wirkungsorientierte Zuständigkeit erstrebenswert. Insbesondere gilt dies für das Zusammenspiel der Sektoren Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und Industrie.

Das Integrationsprinzip weist eine durchschnittliche Gewichtung von 3,6 auf (vgl. Abbildung 4.6). Die einzelnen Bewertungen liegen dabei (über alle Nachhaltigkeitsbilder hinweg) weit auseinander und weisen eine Varianz von 1,5 auf.³⁴⁷

³⁴⁷ Bedeutung des Integrationsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 b):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,7	Varianz: 1,1
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,2	Varianz: 1,8
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 4,0	Varianz: 0,7

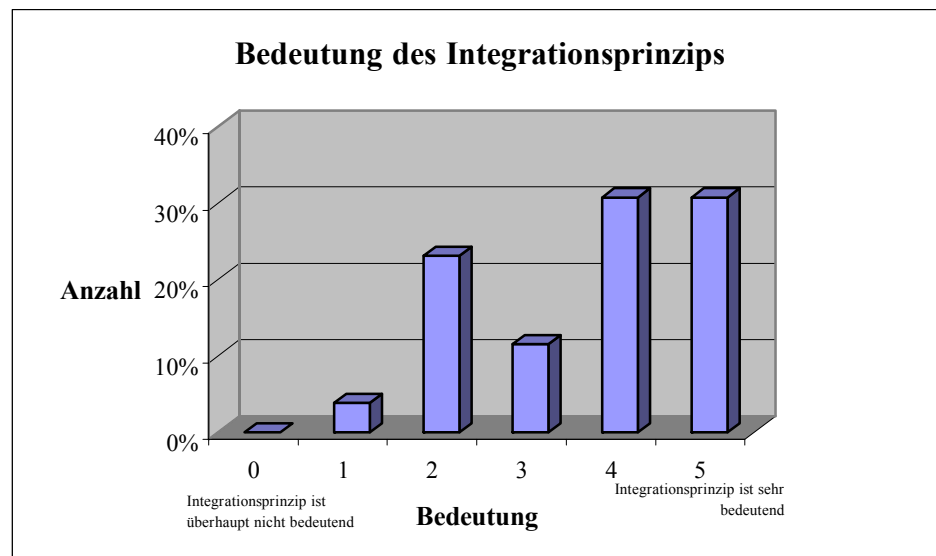


Abbildung 4.6 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Integrationsprinzips

Speziell einige Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsbild messen dem Integrationsprinzip eine besondere Bedeutung zu, obwohl die Gesamtbeurteilung dieser Gruppe – verglichen mit allen Befragten – insgesamt unterdurchschnittlich ist (vgl. Abbildung 4.1). Dies liegt daran, dass sie besonders auf den oben in Punkt c) dargestellten Zusammenhang zwischen wasserwirtschaftlichen und ökonomischen Fragestellungen abstellen. So ist die Wasserwirtschaft lediglich ein (integraler) Bestandteil der gesamten Produktionsfaktoren und in seiner Ausgestaltung optimal auf diese abzustimmen.

Mit dem Integrationsprinzip wird von den Teilnehmern der empirischen Erhebung insgesamt die Nutzung von (Synergie-)Potentialen innerhalb der Wasserwirtschaft sowie zu anderen Sektoren außerhalb der Wasserwirtschaft verstanden. Es geht um die Frage, wie Aufgaben organisatorisch im Hinblick auf das jeweilige Nachhaltigkeitsszenario zusammengefasst und optimiert werden sollen. Auch hier zeigt sich wieder der Konflikt zwischen ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeitszielen.

4.8.3 Verursachungsprinzip

Beschreibung Verursachungsprinzip

Das Verursachungsprinzip folgt primär ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitszielen, hat jedoch über die externen Kosten auch Einzug in die Ökonomie gefunden. Danach hat der Nutzer einer Ressource sämtliche mit der Nutzung in Verbindung stehenden Kosten zu tragen. Dies gilt auch für die externen, nicht direkt durch die Nutzung erfassten Kosten und Verpflichtungen. Das Verursachungsprinzip weist dabei neben einer räumlichen Dimension eine zeitliche Dimension auf. Die räumliche Dimension weist außerdem große Parallelen zum Regionalitätsprinzip auf. Speziell in zeitlicher Dimension muss darauf geachtet werden, dass Kosten und Zuständigkeiten nicht in die Zukunft verlagert werden.

Das Verursachungsprinzip gliedert sich aus Sicht einer nachhaltigen Wasserwirtschaft in einen qualitativen und einen quantitativen Teil. Qualitativ ist das sogenannte „Verschmutzer zahlt“-Prinzip zu beachten. Jeder Verschmutzer ist für die von ihm verursachten Kosten verantwortlich, auch für die externen. Dies ist für die Wasserwirtschaft unmittelbar einsichtig. Quantitativ hat nach dem sogenannten „Ressourcennutzer zahlt“-Prinzip der Verbraucher die Kosten zu tragen. Da es sich bei Wasser häufig nur um eine langfristig erneuerbare Ressource handelt, hat auch dieser Grundsatz durchaus Bedeutung. Hier geht es insbesondere um zwischenzeitlich begründete Schäden, wie den Verlust von Feuchtgebieten durch Wasserentnahmen.

Bedeutung Verursachungsprinzip

Das Verursachungsprinzip weist einen Mittelwert von 3,7 bei einer Varianz von 1,5 auf.³⁴⁸ Wenn man das Verursachungsprinzip aus ökonomischer Sicht betrachtet, wird bei ihm die Lenkungsfunktion besonders deutlich (vgl. Abbildung 4.7).

³⁴⁸ Bedeutung des Verursachungsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 c):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 4,0	Varianz: 1,2
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,2	Varianz: 1,8
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,8	Varianz: 0,7

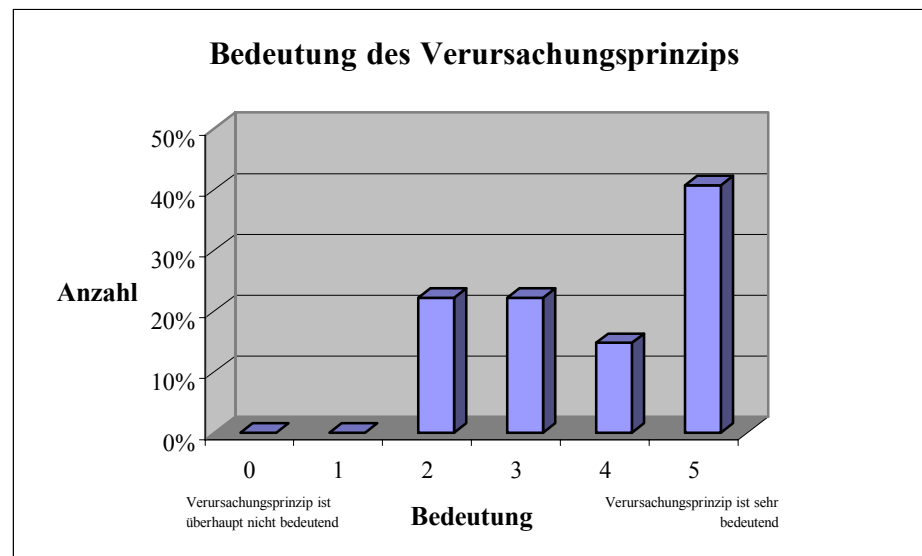


Abbildung 4.7 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Verursachungsprinzips

Bei den Experten besteht Einigkeit darüber, dass grundsätzlich sämtliche externe, nicht über den Marktmechanismus erfasste Kosten im Preis für das Gut Wasser zu berücksichtigen sind. Der Konsens unter den Vertretern der einzelnen Nachhaltigkeitsbilder endet aber da, wo zu definieren ist, welche externen Effekte auch tatsächlich externe Kosten auslösen.

Zur praktischen Anwendung des Verursachungsprinzips sei angemerkt, dass von den Vertretern eines ökologisch geprägten Nachhaltigkeitsbildes insbesondere die „*konsequente Anwendung des Kostendeckungsprinzips unter Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten*“ angemahnt wird. Der Grund dafür wird in der Tatsache gesehen, dass die externen Umweltkosten erst in der Zukunft anfallen. Ein solches Verhalten geht dabei immer einher mit einer öffentlich unbemerkten oder still geduldeten Verringerung des Nachhaltigkeitskapitalstocks. Die Vertreter eines ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsbildes sehen dagegen die Grenze von ökologischen Kosten im alltäglichen Leben da erreicht, wo die Gesellschaft die Kosten nicht mehr tragen will oder einzelne Mitglieder diese Kosten nicht mehr tragen können. Ein Absinken des Nachhaltigkeitskapitalstocks nehmen sie dabei in Kauf, solange wie mit dem verbleibenden Kapitalstock dauerhaft marktgerechte Ressourcen erhalten bleiben. Hier zeigt sich – neben der absoluten Bedeutung ökologischer Ziele – die unterschiedliche Gewichtung kurz- und langfristiger ökologischer Auswirkungen wasserwirtschaftlicher Maßnahmen.

4.8.4 Ressourcenminimierungsprinzip

Beschreibung Ressourcenminimierungsprinzip

Wasser spielt bei den von Menschen verursachten Masseströmen eine besondere Rolle. In der Bundesrepublik macht es mehr als 90 % der insgesamt bewegten Massen aus.³⁴⁹ Neben einem erheblichen Energieverbrauch bedarf es auch eines erheblichen Ressourceneinsatzes für die zum Transport benötigte Infrastruktur. Solange diese Ressourcen zur Durchführung der Wasserwirtschaft aus nicht erneuerbaren Quellen stammen, muss die Wasserwirtschaft zu einer Verminderung des Ressourcen- und Energieverbrauchs beitragen. Das gilt auch für die Ressource Wasser an sich, wenn sie aus einer nicht oder nur langfristig erneuerbaren Quelle stammt.

Für die Wasserwirtschaft bedeutet dies, dass beim Aufbau und der Erhaltung wasserwirtschaftlicher Strukturen auf einen verringerten Ressourceneinsatz und eine Substitution nichterneuerbarer durch erneuerbare Ressourcen geachtet werden muss.

Bedeutung Ressourcenminimierungsprinzip

Das Ressourcenminimierungsprinzip weist in Bezug auf seine Bedeutung einen Mittelwert von 3,5 bei einer Varianz von 1,0 auf (vgl. Abbildung 4.8). Seine Bedeutung ist dabei weitgehend unabhängig vom Nachhaltigkeitsbild (vgl. Abbildung 4.4),³⁵⁰ was daran liegt, dass es sowohl einen starken ökologischen wie ökonomischen Bezug aufweist.

³⁴⁹ Vgl. Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 34.

³⁵⁰ Bedeutung des Ressourcenminimierungsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 d):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	3,6	Varianz:	1,2
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	3,3	Varianz:	1,8
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	3,5	Varianz:	0,3

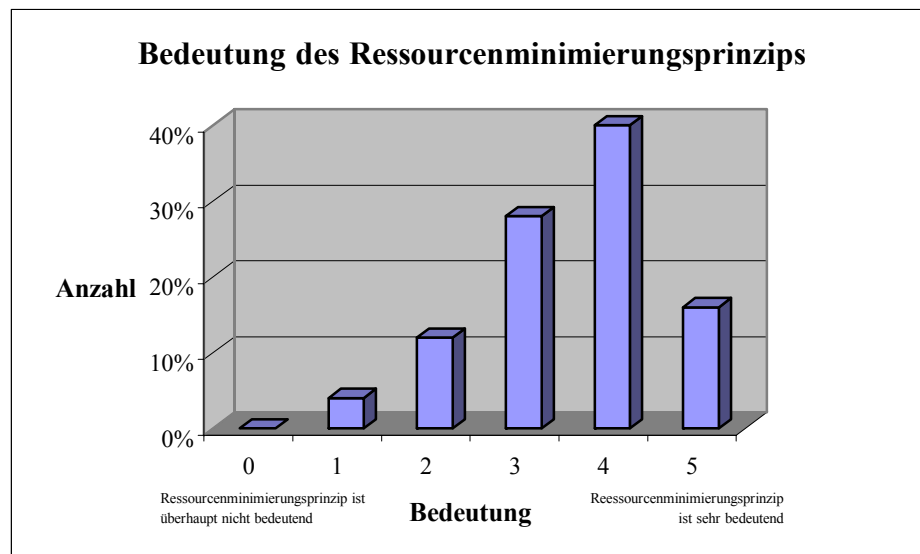


Abbildung 4.8 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Ressourcenminimierungsprinzips

Insbesondere werden unter dem Ressourcenminimierungsprinzip neben dem sparsamen Umgang mit Ressourcen die Minimierung der Prozessverluste sowie der Erhalt der technischen und organischen Wasserstrukturen verstanden. In diesem Prinzip findet sich die Kreislaufwirtschaft wieder. Es sind – soweit möglich – nichterneuerbare Ressourcen durch erneuerbare Ressourcen zu ersetzen.

Praktische Bedeutung erlangt das Ressourcenminimierungsprinzip insbesondere bei der Vergabe von Wassernutzungsrechten, aber auch bei der Minimierung von Leitungsverlusten.

4.8.5 Quellenreduktionsprinzip

Beschreibung Quellenreduktionsprinzip

Das Quellenreduktionsprinzip stellt darauf ab, Verunreinigungen am Ort ihres Entstehens zu unterbinden, so dass eine nachträgliche Beseitigung von Umweltschäden unterbleiben kann.

Es ist primär ein Prinzip im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit. Umweltrelevante Produktions- und Konsumprozesse sind so zu modifizieren, dass sie keine oder fast keine Umweltschäden mehr ergeben.

In der Wasserwirtschaft hat das Quellenreduktionsprinzip insbesondere bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten, die für Gewässer gelten, seine Bedeutung.

Bedeutung Quellenreduktionsprinzip

Das Quellenreduktionsprinzip weist mit einem Mittelwert von 4,0 eine hohe Akzeptanz auf. Seine Varianz beträgt 1,3 (vgl. Abbildung 4.9). Seine absolute Bedeutung ist nahezu unabhängig vom Nachhaltigkeitsbild (vgl. Abbildung 4.4).³⁵¹

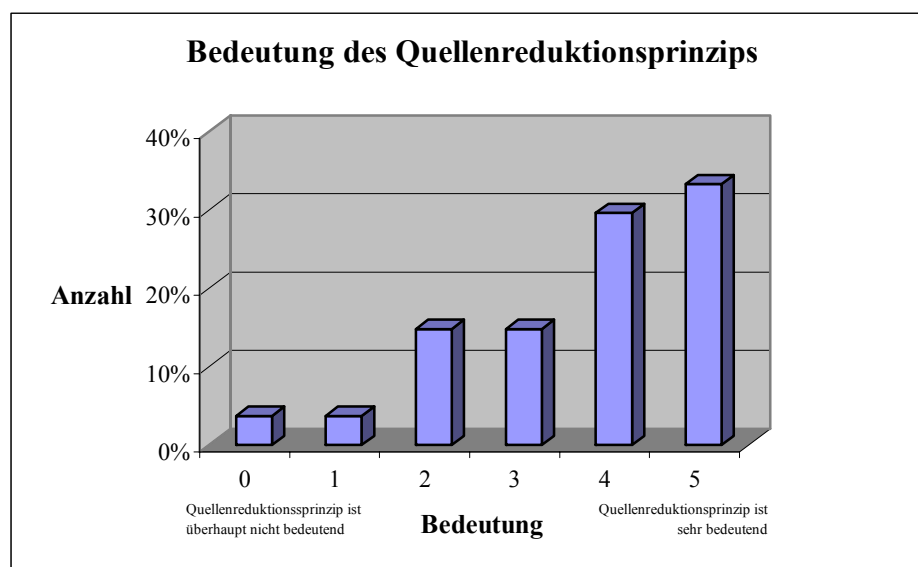


Abbildung 4.9 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Quellenreduktionsprinzips

Von den Teilnehmern wird unter dem Quellenreduktionsprinzip verstanden, Verunreinigungen am Ort des Entstehens zu unterbinden. Es stellt insoweit ein Unterprinzip zum Verursachungsprinzip dar und hat eine besondere Beziehung zum Regionalitätsprinzip. Auch im Quellenreduktionsprinzip zeigt sich die integrierte Betrachtung von Produktionsprozessen.

Zur Umsetzung des Quellenreduktionsprinzips in der Wasserwirtschaft wird von den Befragten speziell gefordert, dass Gefährdungs- und Verschmutzungspotentiale kritisch zu betrachten und mit einer konsequenten Einführung und Überwachung von Grenzwerten zu begegnen sind. Damit beinhaltet das Quellenreduktionsprinzip inhaltlich, aus Sicht der Empirie, Teile des (schriftlich) nicht abgefragten Vorsorgeprinzips (vgl. Fußnote 342).

³⁵¹ Bedeutung des Quellenreduktionsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 e):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	3,9	Varianz:	2,0
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	4,0	Varianz:	1,0
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	4,3	Varianz:	0,2

Lediglich Experten aus dem kommunalem Umfeld messen diesem Prinzip eine um 0,8 Einheiten höhere Bedeutung bei als Experten aus dem nicht kommunalem Umfeld (vgl. Anlage 3 e).

4.8.6 Reversibilitätsprinzip

Beschreibung Reversibilitätsprinzip

Wasserwirtschaftliche Maßnahmen sollen gemäß dem Reversibilitätsprinzip so angelegt sein, dass ihre Folgen korrigierbar sind, wenn sich in Zukunft herausstellt, dass die Resultate der Maßnahme falsch waren. Zudem sollte die Möglichkeit bestehen, alle Maßnahmen an sich ändernde Erfordernisse anzupassen.

Das Reversibilitätsprinzip enthält damit in wesentlichen Teilen generationsübergreifende Aspekte als Zukunftsoptionen. Das Prinzip hat auch Gültigkeit gegenüber wasserwirtschaftlichen Institutionen. Diese müssen Schritt halten mit den Entwicklungen ihres Umfelds, wie beispielsweise der demographischen Entwicklung.

Bedeutung Reversibilitätsprinzip

Das Reversibilitätsprinzip weist mit einem Mittelwert von 3,4 eine hohe Akzeptanz auf. Seine Varianz beträgt 0,8 (vgl. Abbildung 4.10). Auffällig ist, dass Experten mit einem umfassenden Nachhaltigkeitsbild diesem Prinzip eine besonders hohe Bedeutung beimessen (vgl. Abbildung 4.4).³⁵²

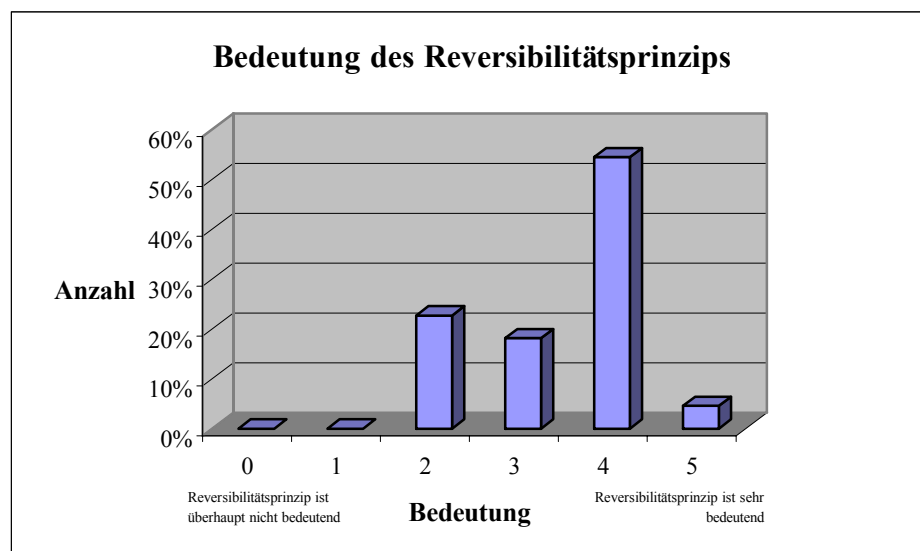


Abbildung 4.10 – Fragebogen 2g) Bedeutung Reversibilitätsprinzip

³⁵² Bedeutung des Reversibilitätsprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 f):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,3	Varianz: 0,7
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 3,3	Varianz: 1,0
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung: 4,0	Varianz: 0,5

Aus ihrer Sicht ist die Reversibilität von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen besonders wichtig, um langfristig den gesamten Nachhaltigkeitskapitalstock auf einem möglichst hohen Niveau zu halten. Das heißt, Maßnahmen müssen aus der Sicht dieser Experten auch in der Weise reversibel sein, um Kapital zwischen dem ökologischen, ökonomischen und sozialen Kapitalstock zu substituieren. Auf Grundlage eines ökologischen oder ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes ist die Substitution zwischen den Kapitalstöcken weitaus geringer und beschränkt sich auf Substitutionen innerhalb eines Kapitalstocks.

Generell wird von allen Teilnehmern gefordert, dass Maßnahmen zukünftig flexibel an neue Gegebenheiten angepasst oder deren Folgen umgekehrt werden können.

Dieses Prinzip ist aber nach Meinung von Vertretern einer ökonomisch geprägten Nachhaltigkeit in der Praxis nur schwer umsetzbar, da die Reversibilität wasserwirtschaftlicher Maßnahmen häufig mit hohen Kosten verbunden ist.

4.8.7 Intergenerationsprinzip

Beschreibung Intergenerationsprinzip

Mit dem Intergenerationsprinzip soll die adäquate Berücksichtigung der Interessen folgender Generationen sichergestellt werden. Es stellt somit keine inhaltliche Dimension wasserwirtschaftlicher Entscheidungen dar. Vielmehr ist es auf Basis der anderen Prinzipien und aller weiteren Überlegungen eine Randbedingung für die Entscheidungsfindung.

Da Entscheidungen in der Wasserwirtschaft häufig langfristige Auswirkungen haben und nur schwer reversibel sind, ist die adäquate Berücksichtigung der Interessen der Folgegenerationen von besonderer Bedeutung.

Bedeutung Intergenerationsprinzip

So verwundert es nicht, dass dieses Prinzip bei der schriftlichen Befragung einen Wert von 4,3 bei einer Varianz von lediglich 0,8 erreicht (vgl. Abbildung 4.11). Die

Bedeutungsbeimessung des Intergenerationsprinzips ist dabei relativ unabhängig von einzelnen Nachhaltigkeitsbildern (vgl. Abbildung 4.4).³⁵³

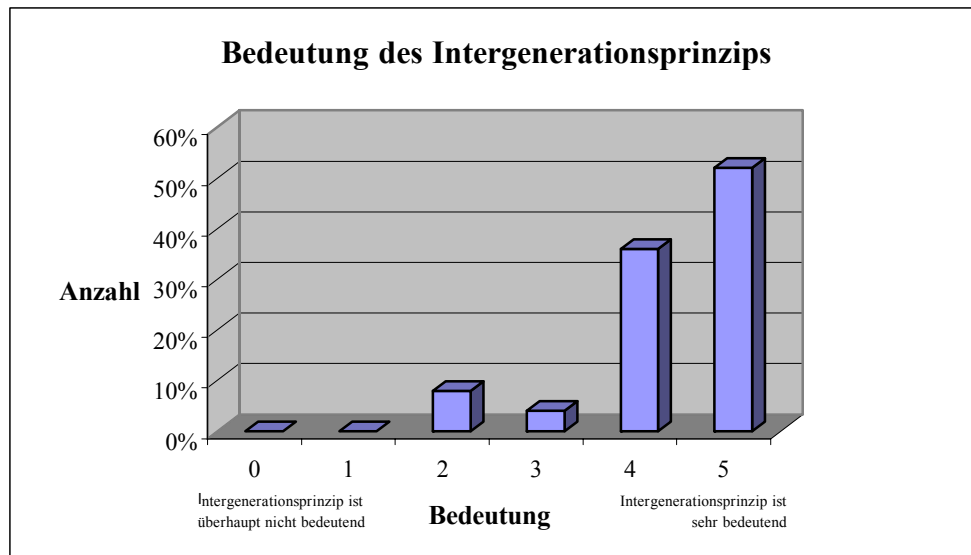


Abbildung 4.11 – Fragebogen 2g) Bedeutung des Intergenerationsprinzips

Das Intergenerationsprinzip nimmt eine Sonderstellung unter den einzelnen Nachhaltigkeitsprinzipien ein. Es bildet mit seiner Grundannahme der Dauerhaftigkeit den Überbau über die anderen Prinzipien. Seine besondere Bedeutung ist unter den Teilnehmern unumstritten.

Es fokussiert nicht, wie die anderen Prinzipien, auf einen konkreten Bereich, in dem Maßnahmen zu ergreifen sind, sondern jeder kann unter diesem Prinzip seine individuellen Nachhaltigkeitsfiktion und deren Ziele subsumieren.

³⁵³ Bedeutung des Intergenerationssprinzips anhand unterschiedlicher Nachhaltigkeitsbilder auf einer Skala von 0 bis 5 (vgl. Anlage 3 g):

ökologisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	4,4	Varianz:	0,7
ökonomisches Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	4,3	Varianz:	0,6
umfassendes Nachhaltigkeitsbild:	Gewichtung:	4,5	Varianz:	0,3

5 Einflussfaktoren

Wie bereits in Kap. 3.2.6 dargestellt, ist die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft historisch gewachsen. Im Laufe der letzten 150 Jahre hat sich die für die deutsche Wasserwirtschaft charakteristische lokale, aber keineswegs homogene Struktur herausgebildet. Zwar gab es laufend Anpassungsprozesse in der deutschen Wasserwirtschaft. Das grundlegende strukturelle Kriterium der kommunalen Daseinsvorsorge ging dabei jedoch nicht verloren, auch wenn es in einzelnen Kommunen an Bedeutung einbüßte. Für die bisherigen Anpassungen sind nach herrschender Meinung überwiegend die finanzielle Situation einzelner Kommune sowie der Zustand der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur verantwortlich.

Allerdings wird der Struktur der deutschen Wasserwirtschaft innerhalb der Diskussion um die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten derzeit verstärkt Interesse entgegengebracht. Nach der Liberalisierung der Märkte für Telekommunikation und Energie dürfte dies kein Zufall ein.³⁵⁴ Aufbauend auf den Erfahrungen dieser beiden Märkte wird die Frage in den Vordergrund gestellt, ob eine Liberalisierung des Wassermarktes³⁵⁵ möglich ist, was diese bedeutet und wie diese ordnungspolitisch zu gestalten ist. Es verwundert nicht, dass sich in den letzten Jahren verstärkt Autoren mit den Folgen einer möglichen Liberalisierung des Wassermarktes auseinandergesetzt haben. Nicht selten waren diese Publikationen geprägt von spezifischen Interessen der Verfasser.³⁵⁶ Auch wird häufig nicht ausreichend dargestellt, innerhalb welcher ordnungspolitischen Rahmengesetzgebung eine solche Liberalisierung erfolgen soll. Informationsbedarf in diesem Bereich ist daran zu erkennen, dass vermehrt Expertenkommissionen³⁵⁷ mit diesem Thema beschäftigt wurden, die zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen.

Auf dieser Basis ist es sinnvoll, einzelne Einflussfaktoren erst einmal isoliert voneinander zu analysieren, um dann zu erarbeiten, was diese im Zusammenspiel für die (zukünftige) wasserwirtschaftliche Struktur in Deutschland bedeuten.

³⁵⁴ Vgl. Ipsen, J.: Einleitung, 2003, S. 7.

³⁵⁵ Vgl. dazu beispielhaft für eine weitgehende Zustimmung zur Liberalisierung Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001; Büscher, E.: Wettbewerb, 2001. Dagegen weitaus kritischer VKU (Hrsg.): Entsorgungswirtschaft, 2003, S. 16 ff.

³⁵⁶ Vgl. Mehlhorn, H.: Zwang Veränderung, 2002, S. 8.

³⁵⁷ Hier ist insbesondere das im Juli 2001 im Rahmen des BMWi-Forschungsvorhabens (11/00) erschienene Gutachten der sogenannten Ewers-Kommission über „Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wasserversorgung“ zu nennen. Vgl. Ewers, H.-J. u. a.: Marktöffnung, 2001.

Die Vorgehensweise bei der Erarbeitung folgt dabei dem Aufbau des Fragebogens, so wie er der empirischen Erhebung zugrunde lag. In einen ersten Teil (vgl. Kap. 5.1) wird erarbeitet, welche Einflussfaktoren aus Sicht der befragten Experten für die zukünftige Struktur der Wasserwirtschaft maßgeblich sind. Diese offene Frage hatte den Sinn, herauszufinden, ob neben den bekannten und immer wieder diskutierten Einflussfaktoren, wie der finanziellen Lage der Kommunen oder einer geänderten ordnungspolitischen Rahmengesetzgebung, welche verstärkt Wettbewerb zulässt, noch weitere wesentliche Einflüsse existieren.

In Kap. 5.2 erfolgt dann die Darstellung und Beurteilung der in der heutigen Diskussion wesentlichen, die Struktur der Wasserwirtschaft beeinflussenden Faktoren. Auch dieser Teil des Kapitels basiert überwiegend aus den Erkenntnissen der empirischen Erhebung. Zur Unterstützung der empirisch gewonnenen Erkenntnisse wird immer wieder auf Literatur zurückgegriffen.

Im letzten Unterkapitel (vgl. Kap. 5.3) werden dann die Einflüsse auf die Struktur der Wasserwirtschaft im Zusammenspiel betrachtet. Gibt es Einflussfaktoren, die Strukturveränderungen in ein und dieselbe Richtung auslösen und sich gegenseitig verstärken, was die Anpassungsmechanismen der vorhandenen Struktur betrifft? Oder gibt es Faktoren, die durch ihr alleiniges Auftreten einen Anpassungsprozess verhindern oder zumindest wesentlich beeinträchtigen können?

5.1 Faktoren, welche die Wasserwirtschaft zukünftig beeinflussen

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

- 3a) *Nennen Sie die – aus Ihrer Sicht – wesentlichen Faktoren, die zukünftig die Wasserwirtschaft in Deutschland beeinflussen werden. Begründen Sie diese bitte kurz.*

Insbesondere wurden folgende Faktoren von den Experten als maßgebliche Einflüsse auf die Struktur der Wasserwirtschaft identifiziert:³⁵⁸

- Verschuldung der Kommunen,
- Investitionen in die Infrastruktur sowie deren Anpassung an zukünftige Erfordernisse,

³⁵⁸ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

- Liberalisierung/Wettbewerb,
- EU-Gesetzgebung – speziell die europäische Wasserrahmenrichtlinie³⁵⁹,
- Landeswassergesetze,
- veränderte Vergabegesetzgebung,
- Wettbewerb/freier Markt,
- Globalisierung – Wasser wird zum Wirtschaftsgut,
- Strategien privater Versorgungsunternehmen,
- sich ändernde Unternehmensformen/Fusionen/Konzentration auf wenige Anbieter,
- Kosten – was kann und will sich die Gesellschaft zukünftig noch leisten/Preis,
- Preiskämpfe,
- Steuergesetzgebung – insbesondere die Gleichstellung von öffentlichen und privaten Organisationsformen,
- Denken und Handeln von politischen Entscheidern in Legislaturperioden,
- Denken und Handeln von Entscheidungsträgern in privaten Unternehmen anhand kurzfristiger Renditeziele.

Die von den befragten Experten als maßgeblich empfundenen Einflussfaktoren auf die deutsche Wasserwirtschaft decken sich mehrheitlich mit den individuell abgefragten Einflussfaktoren der folgenden Unterkapitel (vgl. Kap. 5.2.1 bis 5.2.8), die im Mittelpunkt der wasserwirtschaftlichen Diskussion stehen. Deshalb kann, was die Darstellung dieser Punkte angeht, auf die Ausführungen der folgenden Unterkapitel verwiesen werden.

Speziell die letzten beiden Punkte der Aufzählung sind es, die vielen befragten Experten in der spezifisch wasserwirtschaftlichen Diskussion zu kurz kommen. Es handelt sich dabei nicht um zwei (Politik-)Feld spezifische Einflussfaktoren der Wasserwirtschaft. Dennoch müssen diese aus einer wasserwirtschaftlichen Sichtweise, mit ihren langen Zeithorizonten, besonders kritisch gesehen werden.

Denken in Legislaturperioden der politischen Entscheider

Befragte Experten haben darauf hingewiesen, dass Politiker häufig in Legislaturperioden denken und darauf ihre Entscheidungen abstimmen. Dieser Umstand hat einen ganz erheblichen Einfluss auf die in der Wasserwirtschaft zu treffenden Entschei-

³⁵⁹ Gemeint ist die Richtlinie 2000/60/EG.

dungen. Bei diesem Punkt kann auf Kap. 7.2.8 innerhalb der Aufzählung der Kritikpunkte an der deutschen Wasserwirtschaft verwiesen werden.

Was für das Handeln der Entscheidungsträger in Zeitperioden gilt, gilt auch für die räumliche Dimension. Zu häufig wird bei Entscheidungen nur das räumliche Gebiet der eigenen Kommune gesehen. Auswirkungen auf umliegende Kommunen bleiben unberücksichtigt. Es entsteht ein Inseldenken. Kommunenübergreifende wasserwirtschaftliche Maßnahmen scheitern nicht selten an dieser Denkweise oder werden als sachlich suboptimaler Kompromiss umgesetzt. Auch dieser Punkt wird bei den Kritikpunkten der deutschen Wasserwirtschaft noch einmal in Kap. 7.2.3 ausführlicher aufgegriffen.

An kurz- und mittelfristigen Renditeerwartungen ausgerichtetes Handeln von Entscheidern in privaten Unternehmen

Was für das Handeln von politischen Entscheidern gilt, gilt auch für die Verantwortlichen in privaten Wasserversorgungsbetrieben. Ihr Handeln ist grundsätzlich von vorgegebenen Renditezielen gekennzeichnet.

Nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sind Investoren an einer möglichst hohen Gesamtrendite über eine annahmegemäß unendliche Lebensdauer eines Unternehmens interessiert. In der Praxis werden aber Renditen als umso wichtiger angesehen, je zeitnäher sie realisiert werden können.³⁶⁰ Vorstände und Geschäftsführer privater Unternehmen werden regelmäßig an den aktuellen Ergebnissen gemessen, und Ergebnisvorgaben als Zielgrößen werden ihnen im Normalfall nur bis zu einem Zeithorizont von maximal fünf Jahren gemacht. Gleichzeitig gelingt es mit einem solchen Investitionsverhalten, die Gebühren kurz- bis mittelfristig niedrig zu halten, auch wenn dies langfristig höhere Gebühren als notwendig bedingt. Durch die (kurzfristig) niedrigeren Gebühren kann das private Unternehmen sein Image bei den Bürgern für eine gewisse Zeit aufbessern, was seine Chancen einer weitergehenden Beteiligung an wasserwirtschaftlichen Aufgaben erhöht. Somit ist in den meisten Fällen das Interesse an Investitionen, die ihren Ertrag über mehrere Jahrzehnte einspielen, bei den Verantwortlichen in privaten Unternehmen noch geringer als bei den

³⁶⁰ Dies gilt auch, wenn man zukünftige Renditen mit einem adäquaten Zinssatz abdiskontiert, der neben einer normalen risikolosen Verzinsung auch einen Aufschlag für das mögliche Ausfallrisiko zukünftiger Erträge beinhaltet. So führt Hall zu der 2003 neu ausgerichteten Unternehmensstrategie des französischen Suez-Konzerns aus: „*Another change in Suez' corporate strategy is to adopt criteria which favour 'the quickest free cash flow generating projects and contracts'. This will exclude long-term water concessions, which have a typical profile of rising profits in later years of the concession, and so this too means that Suez is less likely to enter such concessions.*“ Hall, D.: Suez, 2003, S. 3. (Dasselbe Zitat findet sich auch bei Hall, D.: Water Multinationals, 2003, S. 5.)

Verantwortlichen der öffentlichen Unternehmen aus dem politischen Bereich, die auch dem Grundsatz der Daseinsvorsorge verantwortlich sind. Das Investitionsverhalten der privaten Wasserversorgungsunternehmen in England und Wales seit den 1990er Jahre ist exemplarisch für ein solches Verhalten (vgl. Kap. 5.2.8).

5.2 Bedeutung der empirisch einzeln überprüften Einflussfaktoren

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

- 3b) *Welchen Einfluss haben die folgenden Faktoren auf die deutsche Wasserwirtschaft? Kennzeichnen Sie bitte die Stärke des Einflusses auf der Skala von 0 bis 5. Besitzt der jeweilige Faktor für Sie einen Skalenwert von 3 bis 5, so beschreiben Sie bitte dessen Folgen.*

Einen Gesamtüberblick zu den einzeln empirisch überprüften Einflussfaktoren auf die Wasserwirtschaft gibt die folgende Abbildung 5.1:

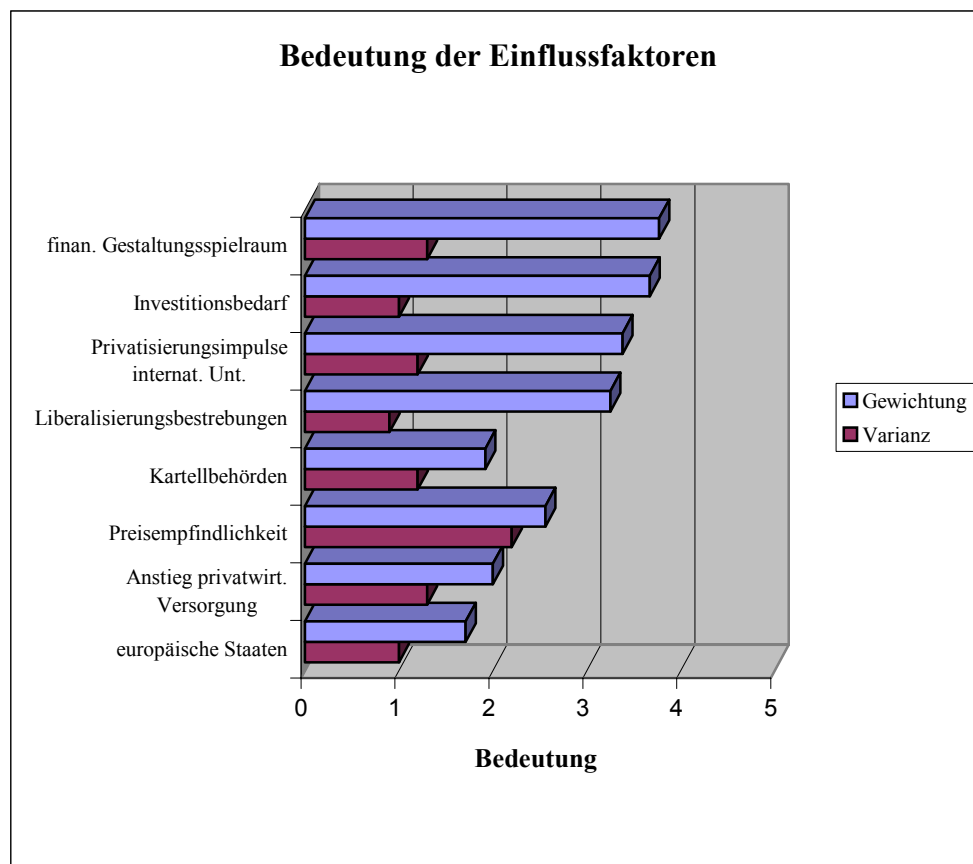


Abbildung 5.1 – Fragebogen 3b) Übersicht Bedeutung Einflussfaktoren

Interessant ist, dass die Einflussfaktoren, mit Ausnahme der Preisempfindlichkeit der Kunden, von Experten mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitsbildern weitgehend identisch eingeschätzt werden.³⁶¹ Weitere, wenn auch nicht so bedeutsame Abweichungen gibt es lediglich beim steigenden Investitionsbedarf und beim Einfluss der anderen europäischen Staaten (vgl. Abbildung 5.2).³⁶²

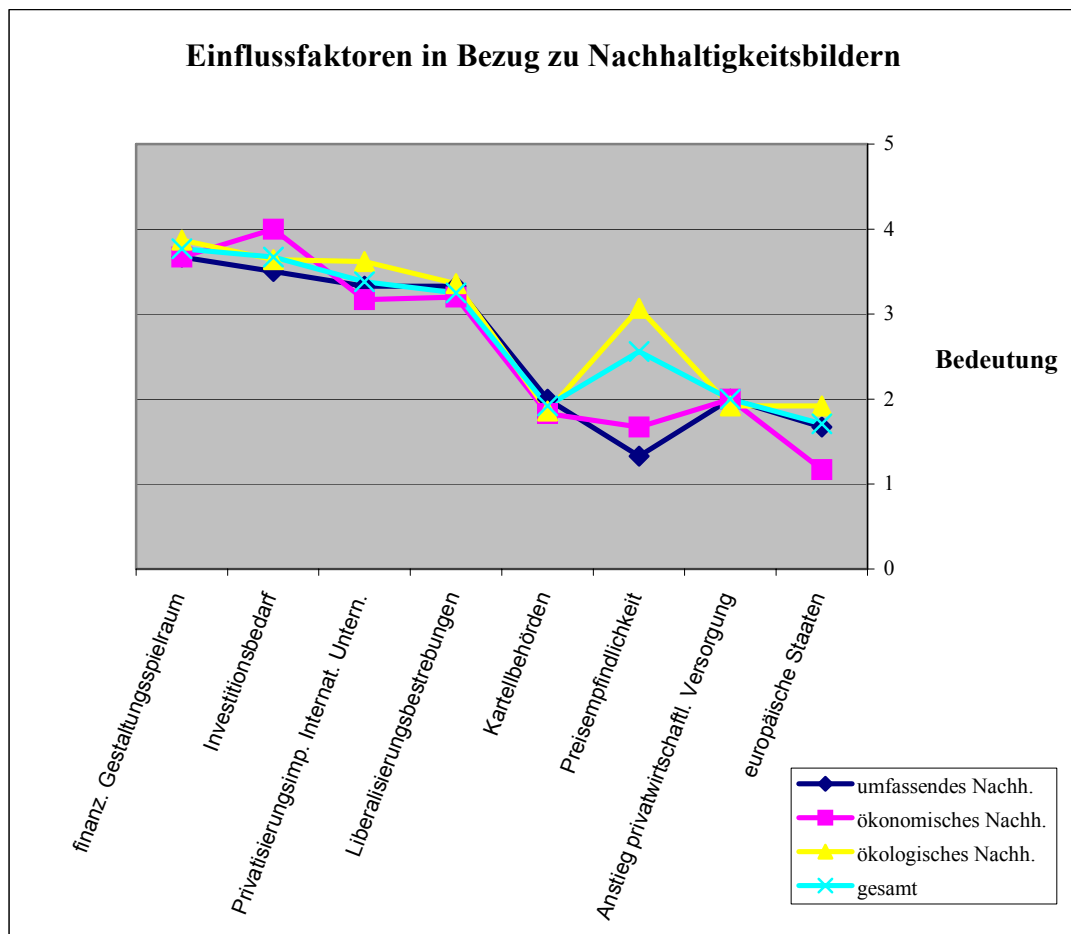


Abbildung 5.2 – Fragebogen 3b) Einflussfaktoren in Bezug zu Nachhaltigkeit

³⁶¹ Um einzelne Tendenzen in den Antworten der Experten besser deuten zu können, wurden diese (grob) nach ihrer fachlichen Herkunft sowie ihrer Tätigkeit in oder außerhalb von Kommunen unterteilt. Hier kann auf die Anmerkungen im Kap. 4.4 verwiesen werden. Diese Unterteilung wird in den folgenden Unterkapiteln nur dann erwähnt, wenn sich aus ihr ein Erkenntnisgewinn für die spezifische Fragestellung dieses Forschungsvorhabens ableiten lässt. Vgl. zu diesen beiden Aufteilungen im Einzelnen Anlage 4 a bis 4 h.

³⁶² Vgl. dazu auch Anlage 4 a bis 4 h.

5.2.1 Zunehmend geringerer finanzieller Gestaltungsspielraum der Kommunen

Der zunehmend schrumpfende Gestaltungsspielraum von Städten und Gemeinden hat wesentlichen Einfluss auf die kommunale Daseinsvorsorge und damit auch auf die kommunal geprägte Wasserwirtschaft. Er wird als maßgeblicher Faktor dafür gesehen, dass Privatisierung zu einer Konstante in der deutschen Politik geworden ist.³⁶³ Verglichen mit der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, in der öffentliche Unternehmen hohe Überschüsse erwirtschafteten und bis zu einem Drittel der Haushaltsausgaben erwirtschafteten, hat sich dieser Anteil praktisch auf null verringert.³⁶⁴

Die besondere Bedeutung dieses Einflusses wurde auch durch die empirische Erhebung bestätigt. Er weist bei der schriftlichen Befragung eine durchschnittliche Bedeutung von 3,8 bei einer Varianz von 1,3 auf (vgl. Abbildung 5.3). Durch die Interviews wurde die besondere Bedeutung dieses Einflussfaktors noch unterstrichen. Er ist die Ursache für die meisten bereits erfolgten formellen und materiellen Privatisierungen wie die damit einhergehenden strukturellen Veränderungen. Die finanzielle Lage der Kommunen unterscheidet sich jedoch stark, so dass dieser Einflussfaktor deutlich von Kommune zu Kommune unterschiedlich ins Gewicht fällt.

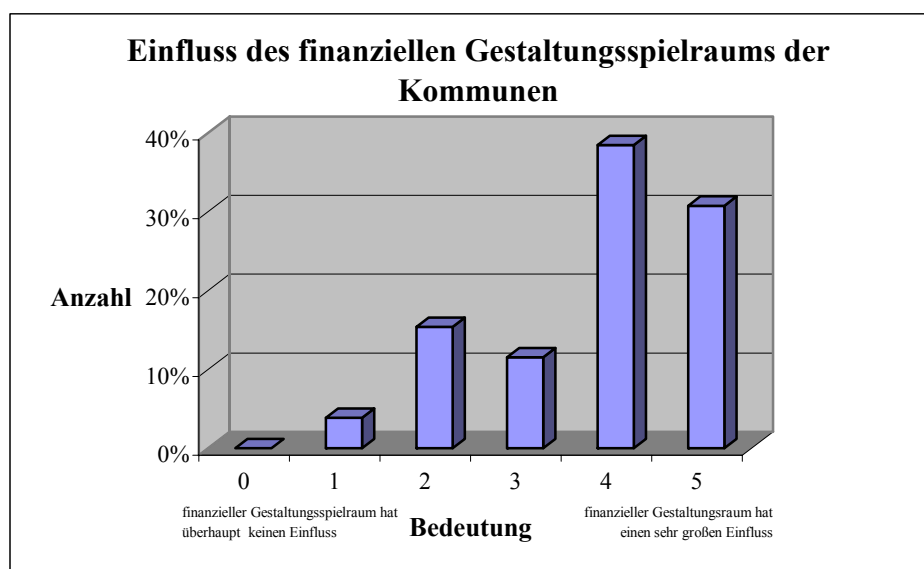


Abbildung 5.3 – Fragebogen 3b) Einfluss des finanziellen Gestaltungsspielraums der Kommunen

³⁶³ Vgl. Burgi, M.: Privatisierungsfolgerecht, 2001, S. 601.

³⁶⁴ Vgl. Hames, H./Krüger, H.-W.: Wettbewerb, 1999, S. 605.

Die meisten Teilnehmer der Befragung ziehen aus diesem Umstand ähnliche Konsequenzen für die Wasserwirtschaft. Sie unterschieden dabei zwischen unmittelbaren und mittelbaren Folgen.

Unmittelbare Folge ist das Sichzurückziehen der Kommunen innerhalb der Wasserwirtschaft auf ihre Pflichtaufgaben. Der Daseinsvorsorgecharakter der Wasserwirtschaft rückt verstärkt in den Hintergrund. Die bisher häufig praktizierte freiwillige Übererfüllung von Standards – insbesondere im Bereich des Umweltschutzes – unterbleibt vermehrt. Den Kommunen werden somit zusehends ihre gestaltenden Elemente entzogen und sie geraten immer stärker in die Funktion einer reinen Verwaltung der Wasserwirtschaft.

Einhergehend mit dieser Entwicklung ist, dass Investitionen in die Infrastruktur auf ein Minimum reduziert oder in die Zukunft verschoben werden. Die Entscheidung, ob Infrastruktur saniert oder durch Erneuerungsinvestitionen ersetzt wird, wird zunehmend durch die unmittelbaren liquiditätsbezogenen Auswirkungen anstatt durch ein an langfristigen Zielen ausgerichtetes Handeln bestimmt (vgl. dazu auch das folgende Kap. 5.2.2).

Innerhalb der Kommunen stehen dabei Investitionen in die Wasserwirtschaft regelmäßig in Konkurrenz zu Investitionen in anderen Bereichen. Es sind häufig politische Entscheidungen, ob finanzielle Mittel in die Wasserwirtschaft oder in andere Bereiche des kommunalen Haushalts fließen.

Als mittelbare Konsequenz aus dem sich einengenden finanziellen Gestaltungsspielraum sowie dem daraus resultierenden Investitionsstau steigt der Druck zu Privatisierungen.³⁶⁵ So entledigen sich Kommunen ihrer Aufgaben häufig aus purer Finanznot.³⁶⁶ Diese gehen mit einem noch weitergehenden Gestaltungsverlust der Kommunen einher, da sich diese verstärkt auf Kontrolltätigkeiten zurückziehen.

Durch die Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine Eigengesellschaft besteht die Möglichkeit, die zur Finanzierung der übertragenen Vermögensgegenstände benötigten Finanzschulden mit in die Eigengesellschaft zu übertragen. Durch diese formelle Privatisierung, die mit einer unechten Vermögensprivatisierung einhergeht, sinkt die Verschuldung des kommunalen Haushalts. In einem zweiten Schritt wird häufig eine

³⁶⁵ Dass ein fundamentaler Zusammenhang zwischen der kommunalen Haushaltskrise und der Privatisierung kommunaler Unternehmen besteht, deckt sich mit dem Ergebnis anderer empirischer Erhebungen. Vgl. beispielhaft Libbe, J. u. a.: Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 64.

³⁶⁶ Vgl. Kluge, T.: Wasserressourcen, 2003, S. 8.

Beteiligung an der Eigengesellschaft an einen Privaten veräußert. Dies geht regelmäßig mit einem weiteren Liquiditätszufluss der Kommune einher.³⁶⁷

Als besonders problematisch wird angesehen, dass der Abbau der Verschuldung bei den politisch Verantwortlichen häufig das wichtigste Kriterium und Auslöser für eine formelle und darauf folgende materielle Privatisierung ist.³⁶⁸ Der Abbau des Schuldenstandes ist – auch im Hinblick auf Kommunalwahlen – ein politisch gut vermittelbares Argument. Dass es sich bei der formellen Privatisierung lediglich um Schuldenverlagerung in die private Rechtsform handelt und die materielle Privatisierung durch die regelmäßig mit ihr verbundene Vermögensprivatisierung mit einem Verlust von Vermögensgegenständen einhergeht, wird in der politischen Diskussion häufig nicht ausreichend gewürdigt. Verdrängt wird auch die Tatsache, dass es sich bei Privatisierungen um einmalige, nicht beliebig wiederholbare Vorgänge handelt.³⁶⁹

Eine Begründung und einen Ausweg dieser ungleichen Gewichtung liefern einige Experten mit einem ökonomischen Hintergrundwissen. Für sie liegt die wesentliche Ursache in der Kameralistik, die den Vermögenswerten eine zu geringe Bedeutung beimisst. Ein Ausweg wird in einer „objektiveren Bewertung“ von Vermögensgegenständen durch die Kommunen gesehen. Als Maßnahme könnte dabei die Einführung der doppelten Buchführung dienen, wie dies beispielsweise bereits für Kommunen in Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist. Auch dies wird als Mittel zur Schaffung einer größeren Transparenz gesehen.

5.2.2 Einfluss des steigenden Investitionsbedarfs in der Wasserwirtschaft

„Der große Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in den Gebietskörperschaften ... und die damit verbundenen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte haben die Privatisierung öffentlicher Infrastruktur in den letzten Jahren zu einem politischen Diskussionsthema ersten Ranges werden lassen. Dies verdeutlicht nicht nur die Diskussion um die Privatisierung von Autobahnen und den privatwirtschaftlichen Bau von Rathäusern; auch im Umweltschutz, insbesondere im Bereich Abwasser und Abfall, wird eine lebhaft Diskussions über dieses Thema geführt.“³⁷⁰

³⁶⁷ Beide Schritte sind aber nicht unabhängig voneinander. Denn je höher die durch Schritt eins ausgelöste Fremdkapitalbelastung der Gesellschaft ist, desto geringer wird der Kaufpreis eines privaten Gesellschafters sein.

³⁶⁸ So veräußerten die deutschen Städte und Gemeinden im Jahr 2005 Vermögen (nicht nur aus dem Bereich der Wasserwirtschaft) für 5,7 Mrd. €. Vgl. Schmid, K.-P.: Alles, 2006, S. 19.

³⁶⁹ Vgl. Kersting, N.: Interkommunale Kooperation, 2006, S. 33.

³⁷⁰ Merkel, A.: Grußwort, 1997, S. 11.

„Heute stellt der Bereich der Abwasserentsorgung, dessen Funktion vor noch nicht allzu langer Zeit fast ausschließlich durch staatliche Organisationsprinzipien gewährleistet worden ist, mit seinem immensen Investitionsbedarf einen der größten Sanierungsfälle dar. In den alten Bundesländern ist ein Fünftel des 300.000 km langen Abwasserkanalnetzes dringend reparaturbedürftig. Im Osten sieht es relativ noch schlimmer aus.“³⁷¹

Dieser Punkt ist im unmittelbaren Zusammenhang mit dem vorherigen Punkt zu sehen. Er weist mit 3,7 eine ähnliche Gewichtung auf. Seine Varianz beträgt 1,0 (vgl. Abbildung 5.4). Interessant ist, dass Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsbild diesem Einfluss eine etwas höhere Bedeutung beimessen als die anderen (vgl. Abbildung 5.2).³⁷² Dies liegt daran, dass sie den mit den Investitionen im Zusammenhang stehenden finanziellen Aufwendungen ein besonderes Gewicht beimessen.

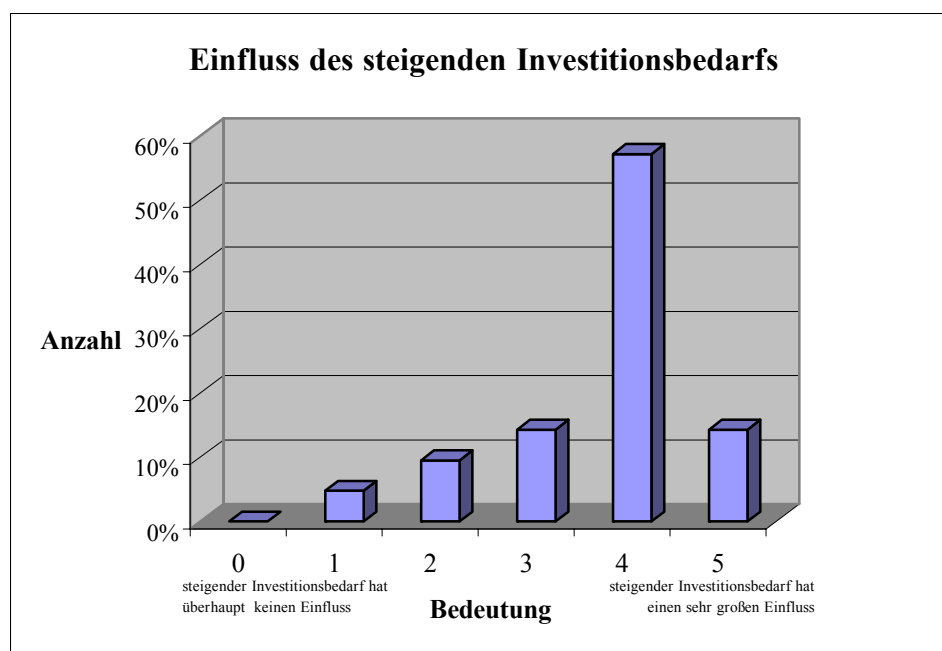


Abbildung 5.4 – Fragebogen 3b) Bedeutung des steigenden Investitionsbedarfs

Es ist unbestritten, dass in der deutschen Wasserwirtschaft in Gänze ein erheblicher Investitionsbedarf besteht. Die Grundlage der meisten wasserwirtschaftlichen Infrastruktursysteme liegt 100 bis 150 Jahre zurück. Die Auf- und Ausbauphase der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur ist weitgehend abgeschlossen und wird durch die Rehabilitationsphase abgelöst. Diese ist durch Sanierungs- und Erneuerungsmaß-

³⁷¹ Späth, L.: Geleitwort, 1997, S. 13.

³⁷² Vgl. Anlage 4b.

nahmen gekennzeichnet.³⁷³ Des Weiteren sind in der Vergangenheit Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen vielfach nur unzureichend durchgeführt worden.³⁷⁴ Hauptursache für diese Situation ist die Finanznot der Kommunen, die ihre kostendeckenden Gebühreneinnahmen teilweise auch zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben einsetzen.³⁷⁵

Über das absolute aufgestaute Volumen bestehen unterschiedliche Auffassungen. Es dürfte sich aber im dreistelligen Milliardenbetrag bewegen.³⁷⁶ Noch in den 1990er Jahren war im Hinblick auf den Zustand des bundesdeutschen Kanalnetzes von der sogenannten Zeitbombe im Untergrund die Rede.³⁷⁷ Nachdem – erstmals durch Verordnungen gezwungen – Kanäle inspiziert werden mussten, ging man allein für den Abwasserbereich zur Schadensbehebung in den Abwassernetzen von 100 Mrd. DM aus.³⁷⁸ Für die nächsten 15 bis 20 Jahre sagen Schätzungen voraus, dass mit Investitionen in die Wasser und Abwassersysteme von mehr als 150 Mrd. Euro zu rechnen ist.³⁷⁹

Dabei werden in Zukunft nicht nur Investitionen zur Erhaltung und Erneuerung wasserwirtschaftlicher Systeme notwendig sein. In einzelnen Regionen besteht ein nicht unerheblicher Investitionsbedarf auch aus dem notwendigen Rückbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur.³⁸⁰ Dringlich wird der notwendige Rückbau schon deshalb, weil sich in überdimensionierten Leitungsnetzen technische und hygienische Anforderungen³⁸¹ nur schwer erreichen lassen.³⁸² Aber auch im Bereich der Wassergewinnungsanlagen wird in vielen Fällen ein Rückbau unerlässlich sein.³⁸³ So rech-

³⁷³ Vgl. Schmidt, D.: Rehabilitation Wasserrohrnetzen, 2003, S. 95.

³⁷⁴ Der Zustand der Trinkwassernetze wird von Fachleuten besser eingeschätzt als der der Kanalisation, obwohl auch in diesem Bereich erhebliche Investitionen notwendig sind. Vgl. Kluge, T. u. a.: Sektoranalyse Wasser, 2003, S. 41.

³⁷⁵ Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 17.

³⁷⁶ Speziell zur Abwasserbeseitigung vgl. Brüning, C.: Public-Private-Partnerships, 1997, S. 6.

³⁷⁷ Vgl. von Gersum, F.: Partnerschaften, 2003, S. 81.

³⁷⁸ Vgl. von Gersum, F.: Partnerschaften, 2003, S. 81.

³⁷⁹ Vgl. von Gersum, F.: Partnerschaften, 2003, S. 81.

³⁸⁰ Vgl. Oelmann, M.: Wettbewerblicher Rahmen, 2003, S. 4; Geiler, N.: Wasser, 2002, S. 11.

³⁸¹ Problematisch ist eine zu lange Verweilzeit von Wasser im Rohrnetz. Maßnahmen zur Reduzierung von Verweilzeiten in Rohrnetzen und zur Vermeidung von Ablagerungen können generell umfassen: (vgl. Wehr, R.: Rückbau Wasserversorgungen, 2003, S. 72)

- planmäßige Netzspülungen,
- Leitungssanierung durch Relining und Zementmörtelauskleidung,
- Leitungserneuerungen mit reduzierten Querschnitten,
- Änderung von Druckzonen,
- temporäre Sperrung von Haupt- oder Transportleitungen,
- Stilllegung von Einspeisewerken.

³⁸² Vgl. Klippstein, M.: Veränderungen Wasserqualität, 2003, S. 31 ff.

³⁸³ Vgl. Treskatis, C.: Rückbau Wassergewinnungsanlagen, 2003, S. 1 ff.

nen viele Experten mit einem nicht unerheblichen Bevölkerungsschwund für die Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahrzehnten, der dazu regional noch sehr unterschiedlich ausfallen wird.

Dazu kommt, dass der Pro-Kopf-Wasserverbrauch in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist. Betrug er im Jahr 1990 noch 147 Liter pro Einwohner und Tag, so sank er bis 1998 auf 128 Liter pro Einwohner und Tag. Auf diesem Niveau verharrt seitdem der Verbrauch.³⁸⁴ Neben der Bevölkerungsabnahme werden auch Veränderungen in der industriellen Struktur zu einem Minderverbrauch von Wasser führen.³⁸⁵ Es ist ein Trend weg von der wasserintensiven industriellen Produktion hin zu Dienstleistungen zu erkennen. Dazu kommt, dass auch industrielle Fertigungsprozesse immer effektiver mit dem Gut Wasser haushalten.³⁸⁶

Von besonderer Brisanz ist, dass sowohl der Rückgang des privaten als auch industriellen Wasserverbrauchs regional sehr unterschiedlich ausfällt. Eine Region, die bereits zurzeit und aller Voraussicht nach auch in Zukunft sowohl vom Rückgang der Bevölkerung als auch von Veränderungen der industriellen Zusammensetzung betroffen sein wird, ist neben weiten Teilen der neuen Bundesländer³⁸⁷ das Ruhrgebiet^{388 389}. Hier ist es insbesondere die nachlassende Bedeutung der Montanindustrie, die zum Rückgang des Wasserverbrauchs geführt hat.

Ähnlich wie auch der vorherige Einflussfaktor, die finanzielle Lage, hat auch der gesamte aufgestaute (nicht nur auf den Rückbau bezogene) Investitionsbedarf eine unterschiedliche Bedeutung für Kommunen. So gibt es durchaus Kommunen, die in der Vergangenheit ihre wasserwirtschaftliche Infrastruktur in dem notwendigen Um-

³⁸⁴ Vgl. von Gersum, F.: Partnerschaften, 2003, S. 81.

³⁸⁵ Aufgrund des erreichten hohen Eigenversorgungsanteils der Industrie wird ein Rückgang des industriellen Wasserverbrauchs im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung zukünftig für die öffentliche Wasserwirtschaft nur von geringer Bedeutung sein. Allerdings ist der starke Anstieg der industriellen Eigenversorgung in den letzten anderthalb Jahrzehnten ein wesentlicher Grund für die Unterauslastung der kommunalen Infrastruktur (vgl. Kap. 3.2.6).

³⁸⁶ Schrumpfungsprozesse sind in ihrer Wirkung auf Auslastung von Netz- und Anlagenstrukturen ein vergleichsweise neues Forschungsfeld. Vgl. Koziol, M. u. a.: Systemwechsel Wasserversorgung, 2006, S. 31.

³⁸⁷ Vgl. Libbe, J. u. a.: Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 37 f.

³⁸⁸ Bedingt durch die Bevölkerungsentwicklung und die zunehmende Deindustrialisierung im Ruhrgebiet beträgt beispielsweise die durchschnittliche Auslastung der Wasserwerke entlang der Ruhr nur noch zwischen 60 % und 70 % der ursprünglichen Ausbaugröße. Vgl. Hörsgen, B.: Rückbaumaßnahmen, 2003, S. 262.

³⁸⁹ Ebenso wie eine Ausweitung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur muss auch der Rückbau von Infrastruktur generalplanmäßig ausgearbeitet werden und darf nicht aus unabgestimmten Einzelmaßnahmen bestehen. Wie so ein Generalplan zum Rückbau wasserwirtschaftlicher Infrastruktur aussehen kann, verdeutlicht Ehrensberger beispielhaft für die Stadt Gera. Vgl. Ehrensberger, J.: Veränderte Bedarfsentwicklung, 2003, S. 47 ff.

fang gewartet, saniert und erneuert haben. Häufig sind dies Kommunen, die sich in einer vergleichsweise guten finanziellen Situation befinden, denen es tendenziell leichter fällt, den aus der Daseinsvorsorge an sie erwachsenden Aufgaben gerecht zu werden.

Allerdings gibt es auch das genaue Gegenteil. Es existiert eine Vielzahl an Kommunen, die nur die notwendigsten Maßnahmen zur Aufrechterhaltung ihrer Infrastruktur tätigen. Es werden nur die Maßnahmen durchgeführt, die zwingend notwendig sind, um die Versorgung kurzfristig sicherzustellen. Häufig wird auf die kurzfristig preiswertesten Alternativen zurückgegriffen, auch wenn diese langfristig zu höheren Aufwendungen führen. So werden Kanäle häufig saniert, wenn eine Erneuerung angebracht wäre. Ein strategisch ausgerichteter Um-, Aus- oder auch Rückbau der Infrastruktur unterbleibt.³⁹⁰

Da dieses kurzfristige Handeln in vielen Kommunen seit Jahren oder Jahrzehnten ständig und nicht nur temporär praktiziert wird, entsteht für diese häufig ein fast nicht mehr zu bewältigender Investitionsstau. Diese Situation tritt häufig insbesondere bei den Kommunen auf, die allgemein über eine desolate finanzielle Lage verfügen.

Ein weiterer Grund, warum wasserwirtschaftliche Investitionen häufig aufgeschoben werden, liegt darin, dass diese für den Bürger nicht unmittelbar sichtbar sind.³⁹¹ Sie stehen aus Sicht der Bürger und der Politik in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Investitionen, die von der Öffentlichkeit wesentlich besser wahrgenommen werden. Für die Kommunalpolitik lässt sich eine Investition in ein Gemeinde- oder Jugendzentrum wesentlich besser gegenüber den Bürgern „verkaufen“ als eine Investition in ein Klärwerk. Besonders problematisch ist es, dass bei wasserwirtschaftlichen Investitionen auch häufig die Bürger direkt (über Anliegerbeiträge) oder indirekt (über Gebührenerhöhungen) belastet werden. Die Wasserwirtschaft wird in der Bevölkerung – solange sie funktioniert – kaum wahrgenommen. Kommt es allerdings zu größeren Investitionen, so werden diese mit besonderer Skepsis betrachtet.³⁹²

Ein wesentlicher Punkt für die Skepsis gegenüber wasserwirtschaftlichen Investitionen in der Bevölkerung ist die mangelnde Transparenz (vgl. Kap. 7.2.1). Betreiber der Wasserwirtschaft lassen die Bürger häufig im Unklaren über Notwendigkeit und die Kosten geplanter und getätigter Investitionen. Nachfragen interessierter Bürger

³⁹⁰ In diesem Verhalten zeigt sich das von vielen Experten bemängelte Denken und Handeln in Legislaturperioden (vgl. Kap. 5.1 und 7.2.8).

³⁹¹ Vgl. Koziol, M. u. a.: Systemwechsel Wasserversorgung, 2006, S. 31.

³⁹² Diesen Sachverhalt bringt ein Teilnehmer der Interviews wie folgt auf den Punkt: „*Das liegt schon seit 50 Jahren unter der Erde und das sieht keiner, und das interessiert mich seit 50 Jahren nicht.*“

werden zu häufig unvollständig und ausweichend beantwortet. So entsteht in der Bevölkerung oftmals der Eindruck, dass Investitionen häufig überdimensioniert sind und sinnvolle Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen benachbarten Versorgungs- und Entsorgungsgebieten unterbleiben.

5.2.3 Einfluss von Privatisierungsimpulsen privater Unternehmen

Die Wasserwirtschaft stellt für Unternehmen mit einer privaten Gesellschafterstruktur grundsätzlich ein interessantes Geschäftsfeld dar.³⁹³ Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Wasserwirtschaft im Vergleich zu anderen Branchen relativ konjunkturunabhängig ist und somit mit nur wenig schwankenden Erlösen und Renditen einhergeht. In der Wasserwirtschaft geht man für private weltweit tätige Unternehmen von einer Mindesteigenkapitalrendite von 8 bis 20 % aus.³⁹⁴

Der Wunsch privater Unternehmen, Teile der kommunalen deutschen Wasserwirtschaft zu übernehmen oder sich an dieser zu beteiligen, wird von den Experten durchaus gesehen und ist ein weltweiter Trend. In Deutschland ist dabei die Ausgangslage für private Investoren aufgrund der bereits zuvor beschriebenen schlechten finanziellen Lage der Kommunen (vgl. Kap. 5.2.1) und des hohen Investitionsbedarfs (vgl. Kap. 5.2.2) günstig.³⁹⁵ Private kaufen dabei Wasserwirtschaftsunternehmen nicht aus Mitleid mit den Kommunen, sondern weil sie sich gesicherte Einnahmequellen erhoffen. Trinkwasser wird eben von jedem benötigt.³⁹⁶ Auch wird von den Experten gesehen, dass die private Wasserwirtschaft versucht, zunehmend Einfluss auf Politik und Verwaltungen zu nehmen.³⁹⁷ So sind es insbesondere die beiden großen französischen Wasserversorgungskonzerne *Veolia* und *Suez*, die – aufbauend auf ihrer starken Stellung im Heimatmarkt – weltweit eine expansive Geschäftspolitik betreiben. Unterstützt bei ihren Bemühungen der internationalen Expansion wird

³⁹³ Vgl. Majer, P.: Liberalisierung, 2001, S. 111.

³⁹⁴ Vgl. Bode, H.: Wasserverbände, 2003, S. 73.

³⁹⁵ Vgl. Haumann, H.: Risiken, 1999, S. 149.

³⁹⁶ Vgl. auch Overath, H.: Privatisierung Liberalisierung, 2002, S. 79.

³⁹⁷ In diesem Zusammenhang darf auch die Gründung der *Aquafed Federation* in Brüssel und Paris gesehen werden. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von privaten Wasserwirtschaftsunternehmen. Es ist unklar (nicht öffentlich ersichtlich), welche Unternehmen dieser Vereinigung angehören. Es gibt aber Hinweise, dass es insbesondere die französischen Wasserversorger *Suez* und *Veolia* sind, die *Aquafed* beeinflussen. „*Aquafed is the latest addition to the range of groups through which Suez and Veolia seek to influence national and international political decisions.*“ Hall, D./Hoedmann, O.: *Aquafed*, 2006, S. 4.

diese Art der international tätigen Großkonzerne neben einflussreichen Wirtschaftslobbys auch von internationalen Institutionen wie dem Weltwährungsfonds.³⁹⁸

Verlässliche Angaben zu den Anteilen Privater an der weltweiten Wasserwirtschaft lassen sich der Literatur kaum entnehmen.³⁹⁹ Einen groben Anhaltspunkt über den Umfang der privat mit Wasser versorgten Bevölkerung weltweit gibt die folgende Übersicht:

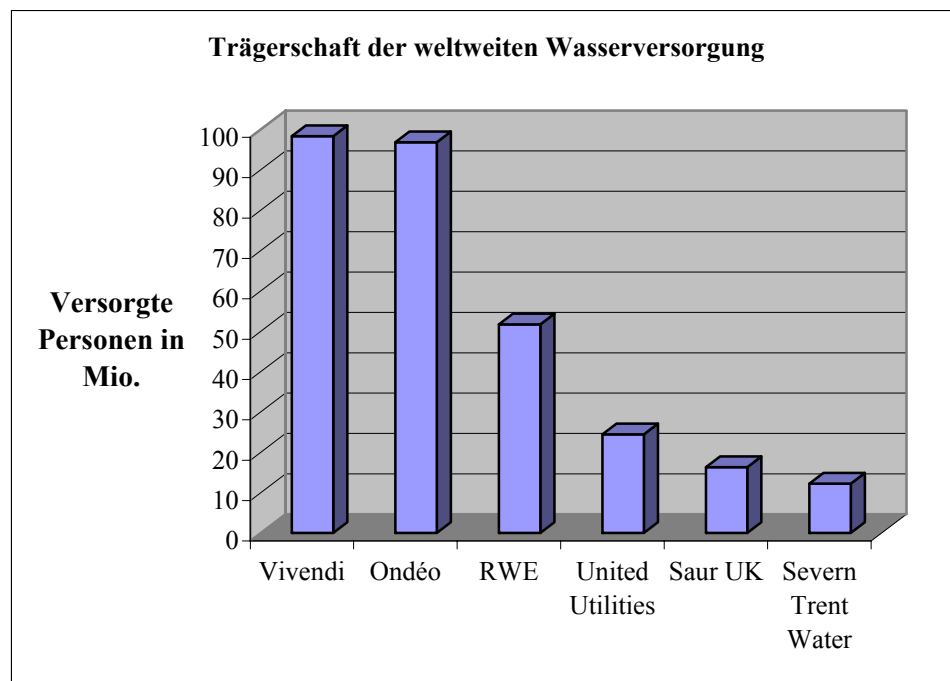


Abbildung 5.5 – Trägerschaft der weltweiten Wasserversorgung (Stand 1998)⁴⁰⁰

Das Vorhandensein privater Wasserwirtschaftsunternehmen ermöglicht es den Kommunen, sich von wasserwirtschaftlichen Aufgaben sowie der dazu notwendigen Infrastruktur zu trennen. Somit ermöglichen diese Unternehmen den Kommunen faktisch erst die Option einer materiellen und einer Vermögensprivatisierung.

Nicht zuletzt aufgrund des weltweiten Trends wird diesem Einflussfaktor für Deutschland – verglichen mit anderen Einflussfaktoren – nach dem finanziellen Gestaltungsspielraum und dem steigenden Investitionsbedarf die größte Bedeutung beigemessen.

³⁹⁸ Vgl. Reimon, M./Felber, C.: Schwarzbuch Privatisierung, 2003, S. 81.

³⁹⁹ Vgl. Bode, H.: Wasserverbände, 2003, S. 71.

⁴⁰⁰ Quelle: Bode, H.: Wasserverbände, 2003, S. 70.

Auf der Skala von 0 bis 5 beträgt die Bedeutung dieses Einflussfaktors 3,4 bei einer Varianz von 1,2 (vgl. Abbildung 5.6).⁴⁰¹

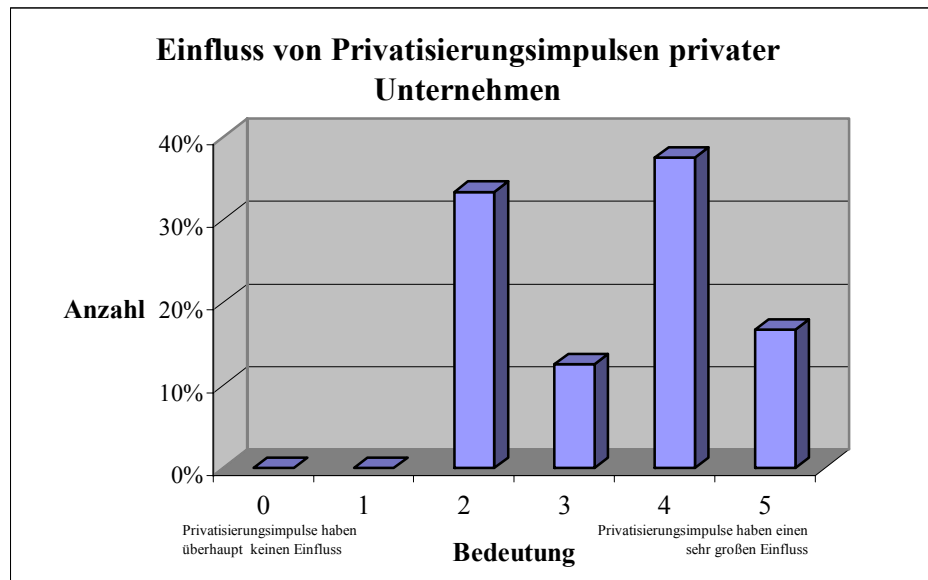


Abbildung 5.6 – Fragebogen 3b) Einfluss von Privatisierungsimpulsen privater Unternehmen

Für private Investoren sind öffentliche Unternehmen unterschiedlich interessant, was wiederum mit der Bedeutung dieses Einflusses korreliert. Ob eine Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen für einen privaten Investor interessant ist, kann grundsätzlich nur im Einzelfall entschieden werden. Deshalb stellen einzelne aus den Antworten der Experten abgeleitete Aussagen nur generelle Thesen dar und können nicht unmittelbar auf Situationen mit denselben Umständen übertragen werden.

Nach Aussage der aus privaten Wasserwirtschaftsunternehmen stammenden Experten können grundsätzlich auch (aus Sicht des privaten Investors) wenig profitabel arbeitende Unternehmen interessante Beteiligungen darstellen, denn bei ihnen ist der Preis für eine Beteiligung niedriger als bei sehr profitablen Unternehmen. Gleichwohl bieten sie besondere Möglichkeiten der Effektivitätssteigerung. Beachtet werden sollte aber immer, dass der jeweilige Preis, den ein privater Investor für ein Wasserwirtschaftsunternehmen zu zahlen bereit ist, Ausdruck seines Interesses an dem Unternehmen ist. Eine besondere Bedeutung erlangt der Wunsch eines privaten In-

⁴⁰¹ Lediglich Nicht-Ingenieure messen diesem Einfluss eine um 0,5 Einheiten höhere Bedeutung bei als Ingenieure (vgl. Anlage 4c). Diese besondere Gewichtung dürfte darauf beruhen, dass unter den Nicht-Ingenieuren überproportional viele Experten sind, die nicht operativ tätig sind und sich fachlich verstärkt mit übergeordneten Themen, wie den Geschäftsaktivitäten der internationalen Wasserwirtschaftsunternehmen, auseinandersetzen.

vestors, wenn er mit einer finanziellen Schieflage des Organisationsinhabers Kommune einhergeht und die Kommune über einen Betrieb verfügt, der für ein privates Unternehmen eine interessante Beteiligung darstellt.

Nicht zuletzt aufgrund der einzigartigen filigran gegliederten Versorgungsstruktur in Deutschland mangelt es im internationalen Vergleich an Privatisierungs großprojekten. Dies heißt aber nicht, dass der deutsche Markt für diese Unternehmen uninteressant ist. Nur ist eine Marktdurchdringung wesentlich aufwendiger, weil die Konzerne mit einer Vielzahl einzelner Kommunen verhandeln müssen, die wiederum häufig bei der Erledigung wasserwirtschaftlicher Aufgaben miteinander verzahnt sind. Dabei stellen neben den deutschen Großstädten auch die großen Wasserverbände potentiell interessante Beteiligungs- und Übernahmeeobjekte für die internationalen Großkonzerne dar. Doch stellt sich die Beteiligung an einem Verband aufgrund der Vielzahl von Verbandsmitgliedern als noch wesentlich komplizierter dar.

Die Firma *Eurawasser*⁴⁰² – eine Konzerngesellschaft des französischen *Suez*-Konzerns – ist eine solche Gesellschaft, die versucht, den aus Sicht der Konzerne mühsamen Weg zu gehen. Aber speziell *Eurawasser* hat den französischen Konzernen gezeigt, dass es auch zu erheblichen Problemen bei Privatisierungen kommen kann. So verkaufte 1997 die Stadt Potsdam 49 % ihres Wasserbetriebs an *Eurawasser*. In dieser Kooperation zeigte sich aber genau die unterschiedliche Zielsetzung des kommunalen und des privaten Partners. Während *Eurawasser* die Gebühren deutlich anheben wollte, war die Stadt als zweiter Gesellschafter dazu nicht bereit. So kam es nach drei Jahren der Zusammenarbeit wieder zur Trennung der beiden Partner. *Eurawasser* schied auf Basis einer Entschädigung an die Stadt Potsdam aus der Gesellschaft aus.

In der Vergangenheit erfolgte die Beteiligung Privater an der Wasserversorgung häufig mittels einer Stadtwerkebeteiligung, indem die Wasserversorgung einen Geschäftsbereich neben der Strom- und Gasversorgung darstellt. Dabei lag das Interesse des privaten Investors häufig primär bei der Stromversorgung. Heute gerät die Wasserversorgung aber verstärkt in den Fokus privater Investoren. Dadurch werden Stadtwerke mit einem starken Geschäftsbereich der Wasserversorgung interessanter. Dies gilt auch für die Abwasserentsorgung.

Auch muss immer bedacht werden, dass Wasserversorgungsunternehmen in die Beteiligungsstruktur und Unternehmensstrategie des privaten Investors passen müssen. So dürfte regelmäßig die Beteiligung an einem kleinen Wasserversorgungsunter-

⁴⁰² Ursprünglich war *Eurawasser* eine Gesellschaft des deutschen Stahl- und Technologiekonzerns *ThyssenKrupp*, der sich mit dem Verkauf von *Eurawasser* an *Suez* komplett aus dem Wassergeschäft zurückgezogen hat.

nehmen für einen international agierenden Wasserversorger nur dann interessant sein, wenn er bereits an anderen Wasserversorgungsunternehmen in der Region beteiligt ist. Demgegenüber können mittelgroße und große Wasserwirtschaftsunternehmen auch aus strategischer Bedeutung von besonderem Interesse sein.

5.2.4 Einfluss von Liberalisierungsbestrebungen des Bundeswirtschaftsministeriums und der EU

Weltweit gibt es eine Tendenz zur privatwirtschaftlichen Erbringung von wasserwirtschaftlichen Dienstleistungen (vgl. auch Kap. 5.2.3 und Kap. 5.2.7). Die Wasserversorgung wird auch im Rahmen der Welthandelspolitik mehr und mehr thematisiert. So zeichnete sich in den GATS-Verhandlungen der WTO, deren Zielsetzung eine weitgehende Liberalisierung des Handels- und Dienstleistungssektors ist, eine frühzeitige Einbeziehung des Wassersektors an.⁴⁰³ Eine grundlegende Festlegung der WTO auf einen weitgehend liberalisierten Ordnungsrahmens der Wasserwirtschaft dürfte auch in Europa die Politik⁴⁰⁴ in diese Richtung beeinflussen. Eine weitgehende Liberalisierung des Wassermarktes bleibt also auch für Europa ein Thema.⁴⁰⁵

Welche grundsätzliche Entwicklung die Europäische Union im Hinblick auf eine Liberalisierung momentan verfolgt, ist schwerer zu deuten.⁴⁰⁶ Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Ansätze, die Kommission und Parlament vertreten, stellt die europäische Ebene in Bezug auf mögliche Liberalisierungen ein diffuses Bild für die meisten Experten dar. So steht die Kommission einer Liberalisierung der europäischen Wassermärkte weit aufgeschlossener gegenüber als das europäische Parlament.^{407 408} Allerdings ist auch die Position der Kommission nicht klar. Diese hatte im Rahmen der Binnenmarktstrategie 2003 bis 2006⁴⁰⁹ bekundet, Wettbewerb in der Wasserwirtschaft einzuführen.⁴¹⁰ Zusammen mit dem ebenfalls im Mai 2003 vorgelegten Grünbuch „Zu Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“⁴¹¹ ist auf europäi-

⁴⁰³ Vgl. Libbe, J. u. a.: Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 37 f.

⁴⁰⁴ Dabei führt das GATS nicht schon von sich heraus zu einer Liberalisierung. Vielmehr haben die WTO-Mitglieder mittels spezifischer Verpflichtungen den internationalen Marktzugang zu eröffnen. Vgl. Libbe, J. u. a.: Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 38.

⁴⁰⁵ Vgl. Kluge, T./Laux, A.: Umbruch Wasserwirtschaft, 2003, S. 51.

⁴⁰⁶ Vgl. Scheele, U.: Qualitätsstandards Wasserversorgung, 2006, S. 31.

⁴⁰⁷ Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.): Binnenmarktstrategie, 2004.

⁴⁰⁸ Vgl. Scheele, U.: Qualitätsstandards Wasserversorgung, 2006, S. 11.

⁴⁰⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Binnenmarktstrategie, 2003.

⁴¹⁰ Vgl. Scheele, U.: Qualitätsstandards Wasserversorgung, 2006, S. 11.

⁴¹¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Grünbuch, 2003.

scher Ebene ein neues Spannungsfeld in der Wasserwirtschaft entstanden.⁴¹² Im Weißbuch „Zu Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“⁴¹³ – das die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zum Grünbuch zusammenfasst – äußert sich die Kommission etwas zurückhaltender.⁴¹⁴

Der Europäischen Union dürfte aber eine Schlüsselstellung zukommen, wenn es um eine weitgehende Liberalisierung des deutschen Wassermarktes geht, die eine Aufgabe der geschlossenen Versorgungsgebiete nach § 103 GWB a. F. beinhalten würde.

Neben dieser möglichen, von der europäischen Ebene ausgehenden, grundsätzlichen Weichenstellung stellt die EU dennoch eine wesentliche die deutsche Wasserwirtschaft beeinflussende Größe dar. Jedoch betrafen die Vorgaben der EU bisher vorwiegend technische Anforderungen und administrative Ausführungen innerhalb der Wasserwirtschaft. Dies sehen insbesondere die nicht operativ im Bereich der Wasserwirtschaft tätigen Experten so. Allerdings ist es für viele operativ arbeitende Experten in den Kommunen häufig nur schwer erkennbar, ob neue Anforderungen ursächlich durch die EU oder eine der bundesdeutschen staatlichen Ebenen veranlasst wurden. Insgesamt dürfte der Einfluss der EU eher noch unterschätzt als überschätzt werden. Insbesondere die (neuen) Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie sind es, denen die Experten Bedeutung beimessen.⁴¹⁵ Überwiegend stehen die Experten den

⁴¹² Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Europäische Regulierung, 2004, S. 3.

⁴¹³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Weißbuch, 2004. Zu möglichen Weiterentwicklungen dieses Diskurses vgl. Europäische Kommission – Vertretung in Österreich (Hrsg.): Bereich Wassermarkt, 2005.

⁴¹⁴ Vgl. Scheele, U.: Qualitätsstandards Wasserversorgung, 2006, S. 11.

⁴¹⁵ Das Recht auf Ebene der Europäischen Union ist zurzeit unübersichtlich und kompliziert gestaltet. Viele der heute gültigen Richtlinien werden durch die Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) ersetzt und verlieren nach einem Übergangszeitraum ihre Gültigkeit. Die „alten“ Richtlinien sind zweigeteilt: Ein Teil soll vor der Ableitung gefährlicher Stoffe schützen, ein anderer Teil legt die unmittelbaren Anforderungen der Wasserqualität fest. Die Divergenz zwischen einer immissions- und emissionsorientierten Strategie blieb dabei ungelöst. Emissionswerte waren häufig nicht mehr verbindlich, wenn Immissionswerte eingehalten wurden. Andersherum führte die Nichteinhaltung der Emissionswerte nicht automatisch zu einer Verschärfung der Immissionswerte. Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 163 f.; Hansen, W./Kraemer R. A.: Beschaffungswesen, 2003, S. 447 ff. Zu den qualitätsbezogenen Richtlinien zählen:

- die Richtlinie über die Qualitätsanforderungen für die Trinkwassergewinnung (Richtlinie 75/440/EWG, gültig bis 2007),
- die Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Richtlinie 98/83/EG),
- die Badegewässerrichtlinie (Richtlinie 76/160/EWG),
- die Richtlinie über die Qualität von Fisch- bzw. Muschelgewässern (Richtlinie 78/659/EWG bzw. Richtlinie 79/923/EWG, jeweils gültig bis 2013).

Zu den stoffbezogenen Richtlinien zählen:

- die Gewässerschutzrichtlinie (Richtlinie 76/464/EWG, gültig bis 2013),
- die Grundwasserschutzrichtlinie (Richtlinie 80/68/EWG, gültig bis 2013),

Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie positiv gegenüber. Dies gilt sowohl aus einer vorwiegend ökologischen wie ökonomischen Sichtweise.

Hervorzuheben als besondere Regelungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie ist die Ausrichtung der Wasserwirtschaft an Flusseinzugsgebieten (Artikel 3). Daneben verlangt die Richtlinie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung (Artikel 5) sowie kostendeckende Wasserpreise, welche auch die Umwelt- und Ressourcenkosten beinhalten (Artikel 9).⁴¹⁶

Neben der EU-Wasserrahmenrichtlinie existiert eine Reihe bereits beschlossener und in nationales Recht umgesetzter sowie erwarteter Richtlinien, bei denen noch unklar ist, wie sie sich auf die tägliche Arbeit auswirken. Insbesondere die in nationales Recht⁴¹⁷ umgesetzten Vergaberichtlinien waren es, denen die kommunalen Experten der empirischen Erhebung eine große Bedeutung für ihre tägliche Arbeit beimessen.⁴¹⁸ Im Jahre 2004 hat die EU die bis dato maßgeblichen Richtlinien⁴¹⁹ für die öffentliche Vergabepaxis in zwei neuen Richtlinien⁴²⁰ zusammengefasst.⁴²¹ Dies hat bei den wasserwirtschaftlichen Praktikern zu einer erheblichen Verunsicherung geführt. Bemängelt wurde auch immer wieder der bürokratische Aufwand, den selbst eine kleine Vergabe mit sich bringt. Ein Experte bringt seinen Frust mit der vergaberechtlichen Praxis wie folgt auf den Punkt:

-
- die Richtlinie über Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Richtlinie 91/676/EWG),
 - die Richtlinie über kommunales Abwasser (Richtlinie 91/271/EWG).

⁴¹⁶ Vgl. Kluge, T.: Wasserressourcen, 2003, S. 7.

⁴¹⁷ Deutschland hat die vergaberechtlichen Vorgaben der EU im GWG sowie in der VergV umgesetzt. Vgl. Reh binder, E.: Vergaberecht, 2005, S. 5.

⁴¹⁸ Die Einbindung Dritter durch Vergabeverträge unterliegt grundsätzlich dem (in nationales Recht umgesetzten) europäischen Vergaberecht. Ausgenommen von den Ausschreibungsregelungen des europäischen Vergaberechts sind Inhouse-Geschäfte, bei denen ein öffentlicher Auftraggeber mit einem Unternehmen Verträge abschließt, an dem er selbst beteiligt ist, über das er Kontrolle ausübt und das Unternehmen seine Tätigkeit im Wesentlichen auf den öffentlichen Auftraggeber ausrichtet. Vgl. Herbke, N. u. a.: Europäische Liberalisierungstendenzen, 2005, S. 663.

⁴¹⁹ Ursprünglich waren für die staatlichen Vergabevorschriften vor der Bündelung die folgenden EG-Richtlinien für eine öffentliche Vergabe maßgeblich:

- Richtlinie 92/50 EWG – über Dienstleistungsaufträge,
- Richtlinie 93/36 EWG – über Lieferantenaufträge,
- Richtlinie 93/37 EWG – über Bauaufträge,
- Richtlinie 93/38 EWG – über Aufträge in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor.

⁴²⁰ Diese beiden Richtlinien sind:

- Richtlinie 2004/18 EG – über die Koordinierung und Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge,
- Richtlinie 2004/17 EG – über Ausschreibungen in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste.

⁴²¹ Vgl. Reh binder, E.: Vergaberecht, 2005, S. 5.

„Es gibt mit Sicherheit erhebliche Einschnitte auch in Sachen Vergaberecht und diese Dinge. Das hat sich so verschärft. Es ist so schwer geworden, einen Vorgang, der früher mit ein paar Zeilen und mit ein paar Zahlen abgehandelt war, noch auf den Weg zu bringen. Wenn ich mir alleine diese Vergabeverfahren anschau, die laufen nicht nur hier so, die laufen anderswo auch so, was das für ein Ausmaß angenommen hat. Was man da an Arbeit erst mal investieren muss, bevor man eine Firma beauftragt hat, mit einer Sache loszulegen.“⁴²²

Die flankierende Rahmengesetzgebung des Bundes zum Aufbau und zur Durchführung der Wasserwirtschaft ist aus Sicht der Empirie wesentlich leichter zu prognostizieren als die gesetzgeberischen Weichenstellungen der EU. Sicherlich kann davon ausgegangen werden, dass der Bund⁴²³, wenn er nicht durch die EU zu einer anderen juristischen Ausgestaltung gezwungen wird, kurz- und mittelfristig nicht die Absicht hat, die Rahmenbedingungen für die deutsche Wasserwirtschaft wesentlich weiter, bis hin zu einer Aufgabe der geschlossenen Versorgungsgebiete, zu liberalisieren.⁴²⁴ Der Bund könnte sich lediglich darauf beschränken, einzelne genau definierte Teilbereiche weiter für den Markt zu öffnen.

Allgemein wird aber angenommen, dass der Bund den Wunsch der Kommunen, sich aus Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge weiter zurückzuziehen, gesetzgeberisch flankieren wird. Der Bundesgesetzgebung kommt somit stärker eine unterstützende als eine gestaltende Funktion zu. Die neuerlichen Möglichkeiten der Beteiligung Privater bei der Abwasserentsorgung werden als ein Schritt in diese Richtung angesehen. Weitreichende, wesentlich die deutsche Wasserwirtschaft gestaltende gesetzgeberische Weichenstellungen oder gar der aktive Eingriff der höchsten nationalen staatlichen Ebene in die Wasserwirtschaft, wie dies in den 1980er Jahren in England und Wales geschehen ist, sind in Deutschland nicht zu erwarten.

Möglichen – von Bundesebene oder Europäischer Union ausgehenden – Liberalisierungsbestrebungen wird innerhalb des schriftlichen Teils der empirischen Erhebung

⁴²² Wörtliches Zitat aus einem Experteninterview.

⁴²³ Der Deutsche Bundestag führt für die Ausnahmetatbestand folgende Begründung an: *„Die Folgen einer Marköffnung sind mit den Prinzipien einer nachhaltigen Wasserwirtschaft nicht zu vereinbaren. Ziel einer nachhaltigen Wasserwirtschaft muss sein, die Wasserressourcen qualitativ so zu erhalten, dass der Aufbereitungsaufwand dauerhaft so gering wie möglich gehalten wird.“* Deutscher Bundestag (Hrsg.): Nachhaltige Wasserwirtschaft, 2001. Der Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde am 21.03.2002 vom Bundestag beschlossen. Er schloss sich dabei einer Empfehlung des Wirtschaftsausschusses an, in dem sich die FDP gegen den Antrag ausgesprochen und die Union sich enthalten hatte.

⁴²⁴ Vgl. Kluge, T.: Sozial-ökologische Regulation, 2005, S. 7.

eine durchschnittliche Bedeutung von 3,3 bei einer Varianz von 0,9 zugestanden (vgl. Abbildung 5.7).⁴²⁵

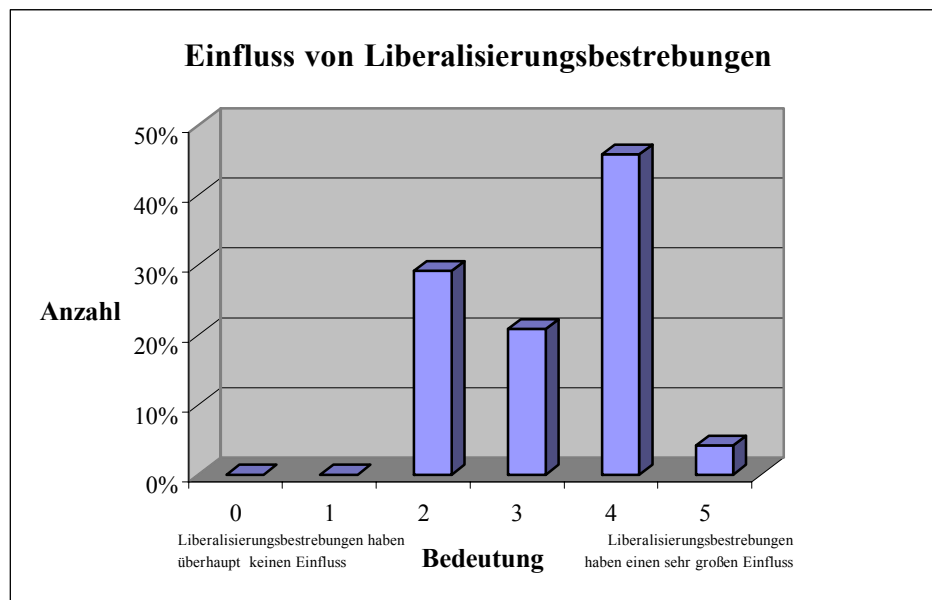


Abbildung 5.7 – Fragebogen 3b) Einfluss von Liberalisierungsbestrebungen des Bundeswirtschaftsministerium und der Europäischen Union

Insgesamt kann aus den Expertengesprächen gefolgert werden, dass die Wahrscheinlichkeit einer weitgehenden Liberalisierung der Wasserwirtschaft (zumindest kurz- und mittelfristig) als gering angesehen wird. Sollte es jedoch zu der als weniger wahrscheinlich erachteten Liberalisierung kommen, so erlangt dieser Faktor eine überragende Bedeutung. Er stellt somit eine wesentliche Weichenstellung für die zukünftige Entwicklung der deutschen Wasserwirtschaft dar. Eine Prognose, wie sich diese innerhalb einer weitgehend liberalisierten Regulierung entwickeln könnte, zeigt das Liberalisierungsszenario am Ende dieser Arbeit auf (vgl. Kap. 8.2).

5.2.5 Einfluss der Kartellbehörden auf die Preisgestaltung der Kommunen

Den Kartellbehörden wird von den befragten Experten nur ein untergeordneter Einfluss auf die deutsche Wasserwirtschaft zugestanden. Die Bewertung beträgt 1,7 bei einer Varianz von 1,0 (vgl. Abbildung 5.8).⁴²⁶

⁴²⁵ Lediglich Nicht-Ingenieure messen diesem Einfluss eine um 0,7 Einheiten höhere Bedeutung bei als Ingenieure (vgl. Anlage 4 d). Diese besondere Gewichtung dürfe darauf beruhen, dass unter den Nicht-Ingenieuren überproportional viele Experten sind, die nicht operativ tätig sind und sich fachlich verstärkt mit übergeordneten Themen, wie den Geschäftsaktivitäten der internationalen Wasserwirtschaftsunternehmen, auseinandersetzen.

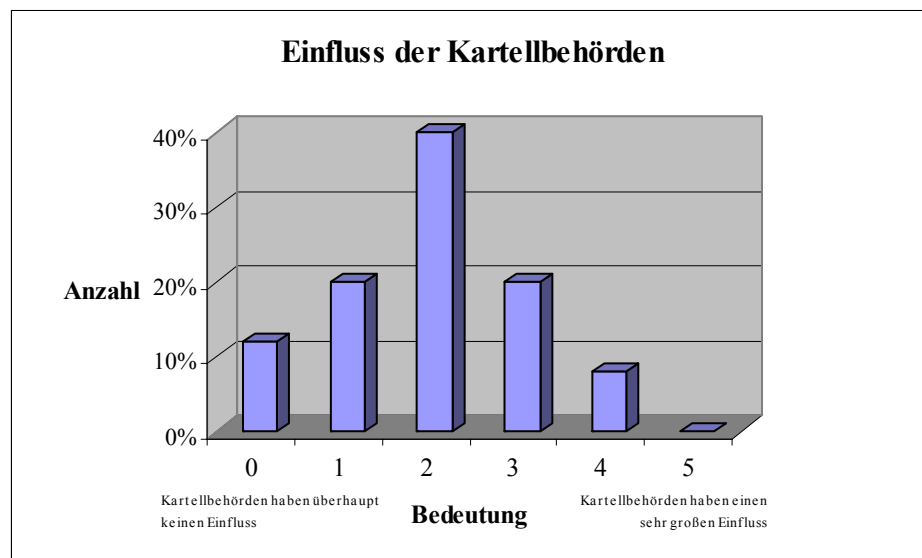


Abbildung 5.8 – Fragebogen 3b) Einfluss der Kartellbehörden

Dieses geringe Gewicht, welches die Experten den Kartellbehörden beimessen, resultiert im Wesentlichen aus den aus ihrer Sicht geringen Konsequenzen, die Preiskontrollen de facto auslösen. Ursächlich für diese geringen Konsequenzen ist, dass sich die meisten Preise innerhalb der juristisch vorgegebenen Bandbreite bewegen. Gemäß § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB a. F. liegt ein Preismissbrauch dann vor, wenn ein Versorgungsunternehmen ungünstigere Preise⁴²⁷ fordert als gleichartige Versorgungsunternehmen (Vergleichsmarktprinzip)⁴²⁸. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn das Versorgungsunternehmen nachweist, dass der Unterschied auf abweichenden Umständen⁴²⁹ beruht.⁴³⁰

Kartellrechtliche Probleme im Hinblick auf die Preisfestsetzung wurden innerhalb der Interviews durch die Experten so gut wie nicht thematisiert. Ob die Experten Preiskontrollen aufgrund der aktuellen Diskussion um Strom- und Gaspreise zukünftig ein höheres Gewicht beimessen, kann nur gemutmaßt werden.

⁴²⁶ Lediglich Experten aus dem kommunalen Umfeld messen diesem Einfluss eine um 0,9 Einheiten höhere Bedeutung bei als die Experten aus dem nicht kommunalen Umfeld (vgl. Anlage 4 e).

⁴²⁷ Ansatz der kartellrechtlichen Preismissbrauchskontrolle ist also nicht wie bei der Gebührenbemessung eine Kalkulation. Vgl. Gauggel, D./Lutz, H.: Wasserpreise, 2000, S. 416.

⁴²⁸ Neben dem vorherrschenden Vergleichsmarktprinzip wird in der juristischen Literatur noch das Konzept des „Als-ob-Wettbewerbes“ diskutiert. Vgl. Daiber, H.: Kartellrecht, 1996, S. 364 ff.

⁴²⁹ Abweichende Umstände, die höhere Preise rechtfertigen, resultieren im Wesentlichen aus einer unterschiedlichen hydrologischen Ausgangssituation sowie höheren Verteilungskosten. Vgl. Gauggel, D./Lutz, H.: Wasserpreise, 2000, S. 417.

⁴³⁰ Vgl. Gauggel, D./Lutz, H.: Wasserpreise, 2000, S. 416.

5.2.6 Preisempfindlichkeit der Kunden

Die durchschnittlichen Trinkwasserpreise in Deutschland liegen bei rund 82 € pro Person und Jahr, während die durchschnittlichen Abwasserpreise bei rund 118 € pro Person und Jahr liegen.⁴³¹ In der Zeit von 1989 bis 2001 stiegen die Wasserpreise in Deutschland um 40 % und die Abwassergebühren um 80 %.⁴³² Die Gründe für den Preisanstieg sind vielfältig. Sie liegen unter anderem in dem hohen Investitionsstau zum Vollzug (vgl. Kap. 5.2.2), den gesteigerten Anforderungen nationaler und europäischer Wasserqualitäts- und Gewässerschutzregelungen, dem hohen technischen Niveau, dem kostenträchtigen Anschluss ländlicher Gebiete sowie der durch die demographischen und industriellen Verwerfungen teilweise überdimensionierten Infrastruktur.⁴³³

Festzustellen ist, dass die Preise für Wasser und Abwasser nach Expertenmeinung sozialverträglich sind. Die zunehmende Preisempfindlichkeit der Kunden ist jedoch der Einflussfaktor, der die Experten am meisten polarisiert. Für einen Teil der Experten hat Preisempfindlichkeit gar keine oder nur eine absolut untergeordnete Bedeutung. Für den anderen Teil ist es einer der wichtigsten Einflussfaktoren schlechthin. Er weist somit eine extrem hohe Varianz von 2,2 auf. Seine durchschnittliche Gewichtung beträgt 2,6 (vgl. Abbildung 5.9).

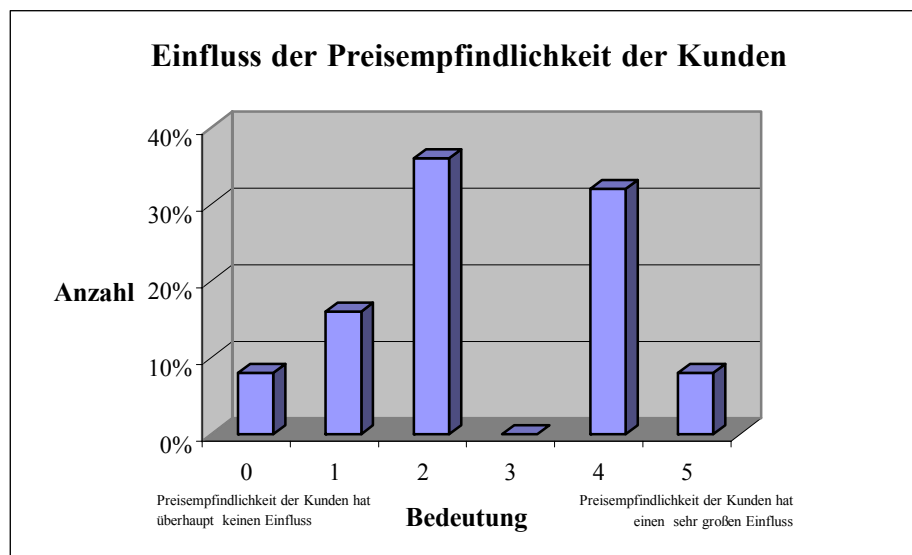


Abbildung 5.9 – Fragebogen 3b) Einfluss der Preisempfindlichkeit der Kunden auf die Wasserwirtschaft

⁴³¹ Stand 2001. Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 16 f.

⁴³² Allerdings hat sich der Preisanstieg zum Ende des Zeitraums sowohl bei den Wasserpreisen als auch bei den Abwassergebühren deutlich verlangsamt. Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 16 f.

⁴³³ Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 16 f.

Von den Experten, die der Preisempfindlichkeit nur eine geringe Bedeutung beimessen, wird angeführt, dass es insbesondere aus technischen Gründen keine freie Versorgerwahl geben wird. Auf die Festsetzung der Preise haben die Abnehmer deshalb relativ wenig Einfluss. Auch werden sowohl Politik wie auch private Unternehmen nur begrenzt Rücksicht auf die Abnehmer nehmen. Nach Ansicht dieser Expertengruppe werden sich Preisänderungen nur marginal in einem veränderten Verbrauch niederschlagen. Da die Wasserwirtschaft ein menschliches Grundbedürfnis befriedigt, geht es nach Meinung dieser Gruppe auch weniger um die Frage, ob die Wasserpreise zu hoch sind, sondern darum, ob die Preise sozial annehmbar sind oder ob ab einer bestimmten Obergrenze, die in Deutschland jedoch nicht erreicht ist, durch Subventionen Deckelungen der Preise vorzunehmen sind.

Genau diese Begründung mit umgekehrter Argumentation bringen die Experten an, die der Preisempfindlichkeit der Kunden eine große Bedeutung zugestehen. Sie verweisen hier insbesondere auf die Erfahrungen in den neuen Ländern seit der Wende. Dort ist der Pro-Kopf-Verbrauch deutlich gesunken. Durch die als zu hoch empfundenen Wasserpreise wird die Politik dazu gezwungen, innerhalb der Wasserwirtschaft stärker die Ökonomie in den Vordergrund zu rücken.

Interessant ist es, dass ausgerechnet die Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsbild der Preisempfindlichkeit der Kunden einen bedeutend höheren Einfluss zugestehen als die Experten, die für sich die Ziele der Nachhaltigkeit anders gewichten.⁴³⁴ Diese Gewichtung ist insbesondere vor dem Gedanken interessant, dass aus einem ökologischen Nachhaltigkeitsverständnis der Preis im Vergleich zu einem ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnis nur eine untergeordnete Rolle spielen sollte. Die Experten dieser Gruppe hegen jedoch offensichtlich die Befürchtung, dass das Argument steigender Preise von der Politik (und auch privaten Anbietern) genutzt wird, das ökonomische Moment der Wasserwirtschaft zu betonen, und dass die aus ihrer Sicht wichtigsten ökologischen Ziele ins Hintertreffen geraten. Diese Argumentation wird auch durch eine Reihe von Einzelaussagen zur Preisempfindlichkeit der Kunden unterstützt, von denen beispielhaft einige im Folgenden aufgezählt sind:⁴³⁵

- zunehmender ökonomischer Druck,
- Widerspruch zwischen Anforderungen an Gesundheit und Preis,

⁴³⁴ In geringerem Umfang variiert die Bedeutung dieses Faktors auch bei einer Unterteilung der Experten nach Tätigkeit in der Wasserwirtschaft und fachlicher Herkunft. So messen Ingenieure und Experten aus dem kommunalen Umfeld diesem Faktor eine überproportional große Bedeutung bei. Vgl. Anlage 4 f.

⁴³⁵ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews von Teilnehmern, die ein ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsbild vertreten.

- Bauvorhaben der Wasserwirtschaft werden im Bereich der Abwasserentsorgung auf die Kernaufgaben zurückgeführt.

Häufig in den Medien anzutreffende Vergleiche, welche die deutschen Preise für Wasser/Abwasser denen anderer europäischer Staaten gegenüberstellen, werden von den Experten skeptisch gesehen. In der Regel bescheinigen diese Vergleiche der deutschen Wasserwirtschaft ein hohes Preisniveau. Problematisch an diesen Vergleichen ist, dass diese in der Regel ausschließlich die absoluten Preise für einen m³ Wasser/Abwasser vergleichen. Faktoren wie unterschiedliche Qualitätsanforderungen⁴³⁶, geographische Verhältnisse und Einwohnerdichte bleiben unberücksichtigt.⁴³⁷ Auch sind die von den Verbrauchern zu entrichtenden Preise in vielen anderen europäischen Staaten nicht kostendeckend.⁴³⁸

Dabei wurde regelmäßig sowohl in der schriftlichen Befragung als auch während der Interviews beim Punkt Preisempfindlichkeit der Kunden von den Experten immer wieder auf diese „unfairen“⁴³⁹ Preisvergleiche verwiesen. Dazu einige beispielhafte Aussagen:⁴⁴⁰

- Bei Preisvergleichen werden häufig die Rahmenbedingungen und Randfaktoren ausgeblendet,
- wichtig sind bei Vergleichen die Rahmenbedingungen. Die gleiche Ebene bei den Rahmenbedingungen zu finden macht Mühe,
- es gibt immer diese Preisvergleiche Frankreich, Großbritannien, Deutschland. Italien vielleicht noch, wo es praktisch keine Klärwerke gibt, aber wo immer gesagt wird, Italien⁴⁴¹ ist so und so viel billiger. Deshalb gewinnt auch bei den Bürgern der Gedanke, unsere Preise sind zu hoch, Bedeutung, obwohl keiner die Preise kennt,
- Wasserpreisvergleiche mit GB und F, wo Trinkwasser angeblich billiger ist, beruhen oft auf unterschiedlichen Annahmen.

⁴³⁶ In diesem Kontext darf nicht vergessen werden, dass schlechte Trinkwasserqualität zu einer Substitution mit deutlich teurerem Tafel- und Mineralwasser führen kann und somit die gesamten Ausgaben für Trinkwasser noch einmal verzerrt. Vgl. Schmitz, M.: Wasserpreise, 2002, S. 19.

⁴³⁷ Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 17.

⁴³⁸ Wie kompliziert ein europaweiter Kostenvergleich (beispielhaft für die Abwassergebühren) in Europa ist, zeigt ein gemeinsames Forschungsprojekt des BMU und des BMWi. Vgl. Kraemer, R. A./Rudolph, K.-U.: Abwassergebühren, 1998. Zu der auf dieses Forschungsvorhaben folgenden Diskussion vgl. ATV-DVWK (Hrsg.): Abwassergebühren Europa, 2000.

⁴³⁹ In der Fachliteratur wird diese These häufig vertreten. Michaelis bezeichnet diesen Vergleich gar als „unseriös“, Michaelis, P.: Markt, 2001, S. 436.

⁴⁴⁰ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁴⁴¹ In Italien sind die Wasserpreise je nach Verbrauchergruppe bis zu 70 % subventioniert. Vgl. Koziol, M. u. a.: Systemwechsel Wasserversorgung, 2006, S. 21.

Innerhalb der empirischen Erhebung wird die Preisempfindlichkeit der Kunden aber auch mit mangelnder Transparenz der Preisgestaltung in Zusammenhang gebraucht (vgl. Kap. 7.2.1 und 7.2.2). *„Wenn aus Abwassergebühren andere kommunale Tätigkeiten finanziert werden sollen, so gehört dazu unbedingt Transparenz.“*⁴⁴²

5.2.7 Weltweiter Anstieg der privat mit Wasser versorgten Bevölkerung

Der Aspekt, dass weltweit der Anteil der Bevölkerung, der privat mit Wasser versorgt wird, steigt, steht im engen Zusammenhang mit dem in Kap. 5.2.3 genannten Aspekt „Einfluss von Privatisierungsimpulsen privater Unternehmen“.

Rund 53 % aller Erdbewohner verfügen über keine leitungsgebundene Wasserversorgung. Von diesen 53 % werden allerdings 59 % von öffentlichen Wasserstellen versorgt. 41 % der Weltbevölkerung sind an ein öffentliches Wasserversorgungsnetz angeschlossen und 6 % an ein privates.⁴⁴³ Für den Bereich der Abwasserentsorgung ergibt sich weltweit ein ähnliches Bild. So sind rund 80 % der Weltbevölkerung ohne Kanalisationsanschluss, 16 % sind an einen Abwasserkanal angeschlossen, der sich in öffentlichem Besitz befindet, und 4 % sind an einen Abwasserkanal angeschlossen, der sich in privatem Besitz befindet.⁴⁴⁴

Insbesondere aus der großen Anzahl von nicht an das Leitungsnetz angeschlossenen Bevölkerungsteilen ergibt sich für die weltweit agierenden privaten Wasserwirtschaftsunternehmen ein bedeutender Markt. Für die bisher an kein Leitungsnetz angeschlossenen Menschen wäre jede Art des Anschlusses an ein Leitungsnetz – egal ob durch ein privates Unternehmen oder die öffentliche Hand – eine wesentliche Verbesserung ihrer momentanen Situation. Private Unternehmen investieren aber nur da, wo sich Investitionen für sie lohnen. Allerdings sind Gebiete, in denen keine wasserwirtschaftliche Infrastruktur anzutreffen ist, zum großen Teil durch Armut gekennzeichnet. Die private Wasserwirtschaft investiert somit in diesen Bereichen nur, wenn diese durch staatliche Stellen oder internationale Institutionen subventioniert werden. Dies ist ein wesentlicher Grund, weshalb private Wasserwirtschaftsun-

⁴⁴² Zitat aus einem Experteninterview. Diese Aussage steht dabei in einem klaren Widerspruch zu den Ausführungen der Weltbank zur Qualität der deutschen Wasserwirtschaft (vgl. Kap. 3.2.7).

⁴⁴³ WHO (Hrsg.): Water Supply, 2000.

⁴⁴⁴ Vgl. Bode, H.: Wasserverbände, 2003, S. 71.

ternehmen versuchen, verstärkt bereits vorhandene öffentliche Infrastruktur zu erwerben.⁴⁴⁵

Die Teilnehmer der empirischen Erhebung sehen zwar den weltweiten Trend⁴⁴⁶ zu privatwirtschaftlichen Organisationsformen. Dieser internationale Trend wird aber kurz- und mittelfristig nicht automatisch von sich aus auf die deutsche Wasserwirtschaft überspringen. Zu unterschiedlich sind die Faktoren, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Einzelne Faktoren können aber durchaus auch Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland erlangen. Gesehen wird aber auch, dass sich durch die internationale Struktur auch die Sichtweise und das Verständnis der Akteure und Verantwortlichen auf die Wasserwirtschaft ändert.

Erwähnt wurden von den Experten aber auch Länder, wie beispielsweise die Niederlande, wo es politisch motivierte, gegenläufige Entwicklungen gibt.

Dieses Einflusskriterium weist eine durchschnittliche Gewichtung von 2,0 bei einer Varianz von 1,3 auf (vgl. Abbildung 5.10).⁴⁴⁷

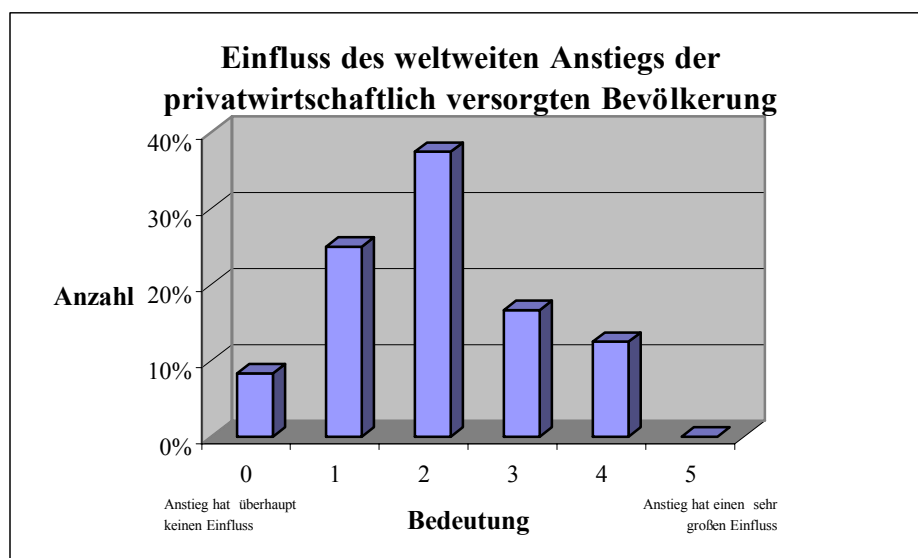


Abbildung 5.10 – Fragebogen 3b) Einfluss des weltweiten Anstiegs der privatwirtschaftlich versorgten Bevölkerung auf die Wasserwirtschaft

⁴⁴⁵ So hat der französische Suez-Konzern 2003 im Rahmen einer Neuausrichtung seiner Unternehmensziele entschieden, verstärkt in Europa und Nordamerika zu investieren. Diese Investitionen gehen zu Lasten von Investitionen in Entwicklungsländern. Vgl. Hall, D.: Suez, 2003, S. 3.

⁴⁴⁶ Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Private, 2004.

⁴⁴⁷ Lediglich Experten aus dem kommunalen Umfeld messen diesem Einfluss eine um 1,4 Einheiten höhere Bedeutung bei als die Experten aus dem nicht kommunalen Umfeld (vgl. Anlage 4g). Worauf sich genau die höhere Bedeutungsbeimessung der kommunalen Experten, verglichen mit den restlichen, begründet, kann auf Basis der empirischen Erhebung nicht sicher geklärt werden. Es liegt jedoch nahe, dass sie dieses Szenario als besondere Bedrohung für die eigene Organisationsform betrachten.

Dieser weltweite Trend wird zu stärkerer Kommerzialisierung des Gutes Wasser sowie zu einer zunehmenden Bedeutung von privatrechtlichen Unternehmen führen.

5.2.8 Einfluss anderer europäischer Staaten

Wie bereits in Kap. 3.3 beschrieben, weisen die Wasserwirtschaften in Europa durchaus unterschiedliche Strukturen auf. Dabei können insbesondere die Organisationsformen in England und Wales sowie in Frankreich als echte alternative Organisationsformen angesehen werden, während das niederländische Modell viele Parallelen zur deutschen Struktur aufweist.

Nach Meinung der meisten Experten werden die wasserwirtschaftlichen Organisationsformen und Regulierungsmodi der umliegenden europäischen Staaten von sich aus nicht wesentlich auf die deutsche Wasserwirtschaft ausstrahlen. Eine Harmonisierung der Organisationssysteme könnte vielmehr durch andere Einflussfaktoren wie die EU erfolgen, als dass die Funktionsweisen von Frankreich und England (durch ihre vermeintliche funktionale Überlegenheit) von sich aus auf Deutschland abfärben könnten. Zwar gibt es auch in Deutschland – mit der verstärkten Beteiligung Privater an der Wasserwirtschaft – Tendenzen, dass sich das deutsche Modell dem französischen etwas annähert. Die Gründe dafür sind aber in anderen Einflussfaktoren zu sehen.

Als zu unterschiedlich werden die Systeme, deren historische Entwicklungen sowie das juristische, gesellschaftliche und politische Umfeld, in denen sie sich bewegen, angesehen. Dieser Einflussfaktor weist eine Bedeutung von lediglich 2,6 bei einer Varianz von 1,0 auf (vgl. Abbildung 5.11).⁴⁴⁸ Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsbild messen diesem Faktor eine größere Bedeutung bei als die übrigen (vgl. Abbildung 5.2).⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ Vgl. Anlage 4 h.

⁴⁴⁹ Vgl. Anlage 4 h.

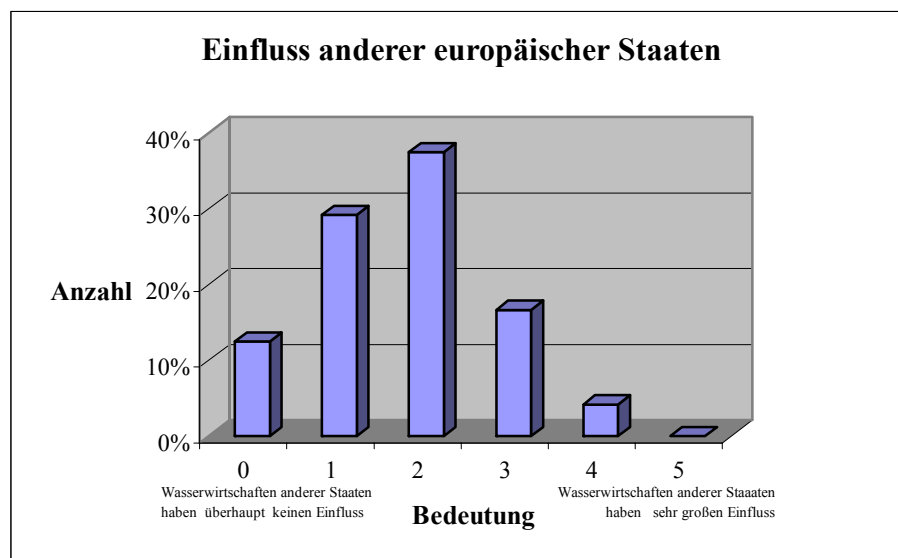


Abbildung 5.11 – Fragebogen 3b) Bedeutung der Wasserwirtschaften anderer europäischer Staaten auf die deutsche Wasserwirtschaft

Grundsätzlich wird die Organisation der deutschen Wasserwirtschaft denen der umliegenden Staaten als mindestens gleich leistungsfähig oder überlegen angesehen. Dies gilt insbesondere für den ökologischen Standard. Als Vorteil der deutschen Wasserwirtschaft wird insbesondere gesehen, dass sich durch die stark regionale Ausrichtung ein im internationalen Vergleich großes Wissen für lokal angepasste Wasserversorgungslösungen entwickelt hat.

Besonders hervorzuheben ist die höhere Qualität des deutschen Trinkwassers im Vergleich zum englischen und französischen. So werden in Frankreich und in England wesentlich mehr Aufbereitungskemikalien verwendet und hygienische Probleme sind dort häufiger anzutreffen als in Deutschland.⁴⁵⁰ Mit durchschnittlich 7,3 % besitzt Deutschland die geringsten Wasserverluste in Europa. Frankreich liegt mit 26,4 % und England und Wales mit 19,2 % deutlich darüber.⁴⁵¹

In dem – verglichen mit den anderen europäischen Staaten – hohen ökologischen Standard der deutschen Wasserwirtschaft erklärt sich auch die hohe Bedeutungsbeurteilung der Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsbild. Hier ist es gerade die Befürchtung, dass geringere ökologische Standards – aus ökonomischen Gründen – auch auf die deutsche Wasserwirtschaft abstrahlen könnten.

⁴⁵⁰ Lediglich die niederländische Wasserwirtschaft weist in diesen Punkten einen ähnlich hohen Standard wie die deutsche Wasserwirtschaft auf. Vgl. Wenke, H. u. a.: Umweltaspekte, 2001, S. 21.

⁴⁵¹ Vgl. BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 24. Diese Zahlen zeigen, dass der Investitionsstau in Frankreich sowie in England und Wales, anders als in Deutschland, schon mit erheblichen negativen ökologischen Auswirkungen einhergeht.

In der schriftlichen Befragung sowie in den Interviews wurden insbesondere folgende Aussagen zum (vermeintlichen) Vorbildcharakter anderer europäischer Wasserwirtschaften getätigt:⁴⁵²

- Im internationalen Vergleich gibt es keine nachahmenswerten Beispiele,
- die deutsche Wasserwirtschaft steht im internationalen Vergleich sehr gut da,
- die Nachhaltigkeit wird in Deutschland stärker beachtet als in F und GB,
- die Privatisierung in GB⁴⁵³ entwickelt sich zu einem Negativbeispiel,
- die eigentliche Aufgabe der Wasserwirtschaft, nämlich die Sicherung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, wird in Deutschland mit Sicherheit anders gehandhabt als in Großbritannien,
- da bei der deutschen Wasserwirtschaft nicht nur die Gewinnung von Wasser erfolgt, sondern bedingt durch die Ausweisung von Schutzzonen gleichzeitig ein Schutz von Natur- und Lebensräumen erfolgt, erscheint das deutsche Konzept als ein gutes System,
- kritisch wird insbesondere der Aspekt der Versorgungssicherheit (England) gesehen.

Hervorzuheben ist, dass die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft nach vielfacher Meinung der Experten ein Vorbild für das restliche Europa ist.

Speziell die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft wird von den meisten Experten als ein Negativbeispiel gesehen. In ihrer Kritik sehen sich die Experten durch die Entwicklung der letzten 15 Jahre in England und Wales bestätigt. Die Neuorganisation der englischen Wasserwirtschaft hat aus ihrer Sicht nicht zu den gewünschten ökonomischen Vorteilen geführt. Öffentliche Monopole wurden lediglich durch private Monopole ersetzt.⁴⁵⁴ Gleichzeitig geht aus ihrer Sicht jedoch die Privatisierung in England und Wales mit ökologischen Risiken und negativen sozialen Folgen einher. So wird seit der Privatisierung in England und Wales wieder öffentlich von der Wasserarmut gesprochen. Angesichts steigender Wasserpreise haben Haushalte mit niedrigerem Einkommen zunehmend Probleme, ihre Wasserrechnung zu begleichen. Die Versorgung sozial schwacher Haushalte ist für die Unternehmen wenig interessant, da sie relativ wenig Wasser verbrauchen. Oft sind sie mit den Zah-

⁴⁵² Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁴⁵³ Nur von einer absoluten Minderheit der Experten werden die Systeme in England/Wales und in Frankreich als ein Vorbild für die deutsche Wasserwirtschaft gesehen.

⁴⁵⁴ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass gerade in England versucht wird, Wettbewerb durch einen Yardstick-Wettbewerb zu simulieren.

lungen im Rückstand.⁴⁵⁵ Wasserschulden und Wassersperrungen (bis sie durch die OFWAT im Jahr 1999 verboten wurden, vgl. Kap. 3.3.2) sind zu einem ernsthaften Problem in England und Wales geworden.

Sei der Privatisierung in England erfolgten zwar nicht unerhebliche Investitionen in die Infrastruktur und damit den Umweltschutz,⁴⁵⁶ dennoch waren diese Maßnahmen nicht ausreichend und können insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie mit erheblichen Preissteigerungen einhergingen, nicht positiv beurteilt werden. Davon zeugen immer wieder heftige Auseinandersetzungen zwischen Unternehmen und der OFWAT, sei es wegen offenkundiger Umweltverschmutzungen, zu hoher Wasserentnahmen oder wegen nicht eingehaltener Investitionspläne.⁴⁵⁷ Für die Mehrzahl der Experten steigern die privaten britischen Wasserversorger ihre kurzfristigen Gewinne auf Kosten von langfristigen ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitszielen in der Hoffnung, für diese Kosten dann nicht mehr aufkommen zu müssen.⁴⁵⁸ Eine Ausnahme bilden einige Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnis, die das englische System durchaus begrüßen, aber Versäumnisse auf Seiten der staatlichen Regulierung sehen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die privaten Wasserversorgungsunternehmen in England und Wales mehrere Reformvorschläge gemacht haben, das Eigentum an den Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen vom Betrieb zu trennen, obwohl die materiell voll privatisierten Unternehmen weder von politischen Akteuren noch von der Öffentlichkeit in Frage gestellt werden.⁴⁵⁹ Trotz Unterschieden im Detail liegen allen Initiativen zwei Schlüsselemente zugrunde:⁴⁶⁰

⁴⁵⁵ So waren bereits 1994 rund 15 % aller Haushalte mit ihren Wasserzahlungen im Rückstand. Vgl. Guy, S./Marvin, S.: Privatisierung in Großbritannien, 1996, S. 51 sowie die dort zitierte Literatur. Die Wasserversorger haben daraufhin mit der Einführung von Vorauszahlungen begonnen. Einige haben ihre Abnehmer mit Vorauszahlungszählern ausgestattet. Diese basieren auf so genannten Key Cards, die eine abbuchbare Gutschrift für eine bestimmte Wassermenge beinhalten. Vgl. Scheele, U.: Englische Wasserwirtschaft 1997, S. 38 f.

⁴⁵⁶ Vgl. Bailey, P.: Betriebsstruktur, 2003, S. 184.

⁴⁵⁷ Vgl. Scheele, U.: Englische Wasserwirtschaft 1997, S. 39.

⁴⁵⁸ Als Konsequenz aus dem Handeln der privaten Wasserversorgungsunternehmen hat die britische Wasseraufsichtsbehörde OFWAT den Spielraum für die Gewinne der privaten Wasserversorgungsunternehmen mehr und mehr eingeengt. 1997 wurden die englischen Wasserversorger mit einer Sondersteuer von 1,6 Mrd. Pfund belegt und im April 2000 setzte die OFWAT Preissenkungen von mehr als 12 % durch und schrieb den Wasserversorgern Investitionspläne vor. Vgl. Jungclaussen, J. F.: Wasserschaden, 2006, S. 21.

⁴⁵⁹ Vgl. Beyer, P./Hansen, W.: Rahmenbedingungen, 2003, S. 473.

⁴⁶⁰ Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, 2003, S. 168.

- Die Infrastruktur soll an eine gemeinsame Körperschaft oder Gesellschaft verkauft werden, die das notwendige Kapital über Kredite finanziert.
- Der Betrieb der Wasserversorgungs- und Abwassersysteme soll nach dem französischen Modell über eine Konzession langfristig an private Unternehmen vergeben werden.

Diese Vorschläge der privaten Wasserwirtschaftsunternehmen erklären sich aus dem verstärkten wirtschaftlichen Druck, dem sie sich durch Maßnahmen der Regierung wie der Windfall Tax, strengeren Preisobergrenzen sowie das Verbot der Versorgungseinstellung ausgesetzt sind. Es scheint, als ob das privat investierte Kapital nicht mehr ausreicht, um sämtliche auf die Privatisierung folgenden Ansprüche zu erfüllen.⁴⁶¹

Aber auch das durch Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsmodelle gekennzeichnete französische Modell kann nach Meinung der überwiegenden Zahl der Experten nicht als Vorbild für die deutsche Wasserwirtschaft dienen. Zu der grundsätzlichen Kritik an diesen Modellen kann auf die Ausführungen in Kap. 6.2.2 zurückgegriffen werden. So wird in Frankreich kontrovers über die langjährigen Erfahrungen der dortigen funktionalen Privatisierung diskutiert.⁴⁶² Dies geschieht nicht zuletzt vor dem Hintergrund vermehrt auslaufender Konzessionsverträge in den nächsten Jahren.⁴⁶³ Auf Kritik stoßen immer wieder der hohe Konzentrationsgrad der Dienstleistungsunternehmen, die mangelnde Transparenz⁴⁶⁴ der Vergabeverfahren sowie die sich daraus ergebende Korruptionsanfälligkeit⁴⁶⁵ des französischen Systems. Die französische Wasserwirtschaft basiert auf einer strukturellen Asymmetrie: Den drei marktdominierenden Unternehmen mit hohem ökonomischen, technischen Niveau sowie gut ausgebildeten Mitarbeitern steht eine Vielzahl kleiner, schlecht ausgestatteter Kommunen gegenüber.⁴⁶⁶

⁴⁶¹ Vgl. Beyer, P./Hansen, W.: Rahmenbedingungen, 2003, S. 473.

⁴⁶² Vgl. Barraqué, B./Beyer, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 280.

⁴⁶³ Vgl. Beyer, P./Hansen, W.: Rahmenbedingungen, 2003, S. 473.

⁴⁶⁴ Vgl. von Braunmühl, C.: Water Governance, 2005, S. 49; Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 27.

⁴⁶⁵ Der „Fall Grenoble“ verdeutlichte die Korruptionsanfälligkeit des französischen Systems besonders. Das korrupte Zusammenspiel von Lokalpolitik und einer zum heutigen Suez-Konzern gehörenden Gesellschaft wurde von 1995 an gerichtlich aufgerollt und führte zu einer Rückübertragung der Wasserversorgung an die Kommune. Vgl. Hall, D./Lobina, E.: Grenoble, 2001.

⁴⁶⁶ Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 58.

5.3 Die Einflussfaktoren im Zusammenspiel

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, sind es unterschiedliche Einflüsse, die auf die in der kommunalen Daseinsvorsorge verankerte Struktur der Wasserwirtschaft eingewirkt haben, einwirken und einwirken werden.

Bei den die deutsche Wasserwirtschaft beeinflussenden Faktoren können zwei wesentliche Gruppen unterschieden werden:

1. Gruppe – Interne Faktoren

Interne Faktoren sind Einflüsse, die sich aus der Wasserwirtschaft selbst oder aus den Kommunen als unmittelbar Verantwortliche für die Wasserwirtschaft ergeben. Sie sind (zumindest in einem gewissen Grade) durch die Kommunen beeinflussbar. Hier sind insbesondere die finanziellen Möglichkeiten der Kommune sowie der häufig damit einhergehende Zustand der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur zu nennen.

2. Gruppe – Externe Faktoren

Alle anderen Einflussfaktoren, die nicht durch die Kommunen beeinflusst werden können, sind externe Faktoren. Dies sind im Wesentlichen die Rahmengesetzgebungen der Bundesländer, des Bundes und der EU, aber auch eine strengere Anwendung bereits bestehenden Rechts ist ein von außen auf die Wasserwirtschaft einwirkender Faktor.

Zunächst einmal ist es aber interessant zu analysieren, was die maßgeblichen Einflüsse für die heutige Struktur sind.⁴⁶⁷

Interne Einflüsse

In der Vergangenheit waren es überwiegend die inneren Einflussfaktoren im Zusammenspiel mit der grundsätzlichen Zuordnung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu den Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die zu der bestehenden Struktur geführt haben. Dieser Zusammenhang zeigt sich besonders an der Korrelation der finanziellen Lage einer Kommune mit der Art der Erledigung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge – insbesondere der Wasserwirtschaft.

⁴⁶⁷ Auf das, was die einzelnen Einflüsse und deren Zusammenspiel für die zukünftige Struktur der Wasserwirtschaft bedeuten, wird noch ausführlich in den Szenarien zur Wasserwirtschaft in Kap. 8 eingegangen.

Es waren und sind insbesondere ökonomische, speziell finanzielle Zwänge, die Kommunen dazu bewegen, bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung den Schritt in Richtung Aufgabenprivatisierung einzuschlagen.⁴⁶⁸ Zu verlockend ist für viele Kommunen der finanzielle Zufluss aus einer mit einer Aufgabenprivatisierung im Zusammenhang stehenden Vermögensprivatisierung. Auch sind es die finanziellen Zwänge, die Kommunen veranlassen, (notwendige) Investitionen auf ein Minimum zu beschränken und nach Möglichkeit immer weiter in die Zukunft zu verlagern.

Externe Einflüsse

Wie sich die externen Einflüsse auf die heutige Struktur der Wasserwirtschaft ausgewirkt haben, ist wesentlich schwieriger einzuschätzen als der Einfluss der internen Faktoren. Unstrittig ist, dass die Rahmengesetzgebung des Bundes und der Länder wesentlich mit dazu beigetragen hat, dass die Kommunen große Teile der Wasserwirtschaft in Eigenregie durchführen können. Denn ohne das exklusive Recht der Kommunen, über die Art der Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen auf ihrem Gebiet zu entscheiden, wäre es vielfach für Kommunen deutlich schwieriger gewesen, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auch tatsächlich – gemäß ihrem Anspruch der Daseinsvorsorge gegenüber dem Bürger – in Eigenregie zu erbringen.

Dennoch ist die rechtliche Flankierung mehr eine notwendige als eine hinreichende Bedingung der weit verbreiteten kommunalen Eigendurchführung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Den nur in Kombination dieser Rechte mit der entsprechenden materiellen (finanziellen) und personellen Ausstattung der Kommunen ist es diesen möglich, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Eigenregie zu erbringen. Es sind also auch hier interne Einflüsse, die letztendlich den Ausschlag für eine Eigendurchführung oder für eine Fremdvergabe geben. Dies zeigt das Beispiel Frankreich recht deutlich.⁴⁶⁹ Obwohl dort die Daseinsvorsorge einen ähnlich hohen Stellenwert wie in Deutschland genießt und die Kommunen ähnlich wie in Deutschland für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auf ihrem Gebiet verantwortlich sind, erfolgt die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung häufig durch private Unternehmen in Form von Betriebsführungs- oder Konzessionsverträgen. Ursächlich für diese grundsätzlich andere Organisationsstruktur dürfte die im Vergleich zum föderalistischen Deutschland andere Stellung der Kommunen im zentralistischen System Frankreichs sein.

⁴⁶⁸ Zur Frage, inwieweit im Bereich der Abwasserentsorgung überhaupt eine „echte“ Aufgabenprivatisierung möglich ist, vgl. Kap. 3.1.2 und Kap. 3.2.1.3.

⁴⁶⁹ Zur Verantwortlichkeit, Struktur und Funktion von wasserwirtschaftlichen Aufgaben in Frankreich vgl. Kap. 3.3.1.

Externe Einflüsse betrafen in der Vergangenheit häufig technische Vorgaben sowie Umweltstandards an die Wasserwirtschaft. Diese haben die Anforderungen an die Wasserwirtschaft verändert, aber nicht oder nur vereinzelt direkt die Organisationsform einzelner Wasserwirtschaftsunternehmen beeinflusst. Die überwiegende Zahl der Wasserwirtschaftsunternehmen war in der Lage, diese neuen Anforderungen mit den vorhandenen Organisationsformen in den betrieblichen Ablauf zu antizipieren und umzusetzen.

Vielfach wird argumentiert, dass diese gesteigerten technischen Anforderungen mit zum Konzentrationsprozess in der deutschen Wasserwirtschaft beigetragen haben. Gesteigerte Standards – so wird argumentiert – haben für Wasserwirtschaftsunternehmen häufig Sach- und Personalinvestitionen bedeutet, weshalb sich oft die ökonomisch sinnvolle Unternehmensgröße nach oben verschoben hat.⁴⁷⁰ Aussagen der empirischen Erhebung bestätigen diesen Befund aber nicht unbedingt, auch wenn diese Bedenken teilweise geteilt werden. So wurde auf kommunale Kleinstversorgungsunternehmen im ländlichen Raum hingewiesen, die es schaffen, auch mit niedrigen Kosten zu wirtschaften und mit niedrigen Gebühren aufzuwarten.⁴⁷¹ Als Lösung für mögliche ökonomische Ineffektivitäten werden aufgabenbezogene Kooperationen empfohlen (vgl. Kap. 7.2.3).⁴⁷² Diese Empfehlung gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die überwiegende Anzahl der Experten diese kommunal geprägten lokalen Unternehmen anhand von Nachhaltigkeitskriterien für besonders förderungswürdig hält.⁴⁷³ In diesem Zusammenhang wurde innerhalb der empirischen Erhebung speziell auf die vielen kleinen Wasserverbände in Niedersachsen hingewiesen, in denen sich zur Erledigung einzelner wasserwirtschaftlicher Aufgaben nur wenige benachbarte Kommunen zusammenfinden. Hier hat sich also auf Basis eigenständiger kleiner Organisationseinheiten eine Struktur gebildet, die in der Lage ist, Größenvorteile aufgabenbezogen zu nutzen.

⁴⁷⁰ Vgl. dazu beispielhaft Ewers, H.-J. u. a.: Markttöffnung, 2001, S. 16.

⁴⁷¹ Zitat aus einem Experteninterview „Ich kann z. B. nicht für eine Kommune in Bayern, die momentan 1 Euro an Abwassergebühren hat, empfehlen, privatisiert Euch!“

⁴⁷² Sprachlich leicht geglättetes Zitat aus einem Experteninterview: „Bayern, wo ganz kleine Unternehmen oder Kommunen ihre Abwasserentsorgung durchführen oder auch Trinkwasserversorgung, ist aus der Sicht der Nachhaltigkeit sicherlich zu unterstützen. Dadurch habe ich also, im Grunde genommen kann ich Wasserressourcen vor Ort nutzen. Ich kann auch meine Abwasserentsorgung praktisch weitaus besser gestalten, als wenn ich jetzt alles zentral irgendwo sammle. Der Nachhaltigkeitsaspekt oder die Ökologie lassen wir mal außen vor. Aber aus ökonomischen Gründen haben diese Unternehmen für mich schon eine gewisse Ineffizienz. Das geht auch in diese Richtung, dass ich versuchen muss, diese Unternehmen ja auch aufrechtzuerhalten in Bezug auf Einhaltung der Grenzwerte, auf Überprüfung der Abwasserwerte, der Trinkwasserwerte. Oder die Verwaltung muss ich eben haben. Und hier war ... Gedanke immer ... dass es zu Kooperationen kommt. Das heißt, dass man diese Einheiten nicht zerschlägt, aber dass man in bestimmten Bereichen kooperiert.“

⁴⁷³ Auf den hohen Grad an Nachhaltigkeit, der dieser Art von Unternehmen innewohnt, wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch detailliert eingegangen. Vgl. Kap. 6.1.

6 Organisationsformen vor dem Leitbild der Nachhaltigkeit

Das Kapitel baut inhaltlich auf den Aussagen zu folgender Frage auf:

- 4) *Beurteilen Sie auf der Skala von 0 bis 5, inwieweit die jeweilige Organisationsform eine nachhaltige Wasserwirtschaft unterstützt. Nennen Sie bitte schlagwortartig die Vor- und Nachteile der folgenden Organisationsformen.*

Wie auch in den vorangegangenen Kapiteln 4 und 5 basieren die wesentlichen Aussagen dieses Kapitels zu den wasserwirtschaftlichen Organisationsformen weitestgehend auf den Daten der empirischen Erhebung. Belegt und ergänzt wurden die Kernaussagen der empirischen Erhebung um Stellungnahmen aus der Literatur.

Ziel dieses Teils der Befragung war es, herauszufinden, wie einzelne Wasserwirtschaftsunternehmen sinnvoll zu organisieren sind, damit sie den an sie gerichteten Zielen der Nachhaltigkeit gerecht werden können. Beachtet werden muss dabei, dass die Befragten von einem unterschiedlichen Nachhaltigkeitsverständnis mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen ausgehen. Gibt es Organisationsformen, die einer nachhaltigen Entwicklung generell zuträglicher sind als andere? Welche Nachhaltigkeitsziele werden durch welche Organisation am besten erreicht? Welche Organisationsformen korrelieren mit welchen Nachhaltigkeitsszenarien?

Um diesen Bereich speziell für die schriftliche Befragung besser greifen zu können, wurde eine formelle (juristische) Unterscheidung der Organisationen vorgenommen, wohl wissend, dass dies nicht das einzige und immer sinnvolle Unterscheidungskriterium ist.

Grundlegendes Ergebnis aus der empirischen Erhebung ist, dass kommunal dominierte Organisationsformen mehrheitlich als besonders positiv im Sinne des Leitbildes der Nachhaltigkeit angesehen werden (vgl. Abbildung 6.1). Wie in den folgenden Kapiteln 6.1 bis 6.4 gezeigt wird, ist die Beurteilung einer Organisationsform anhand von Nachhaltigkeitskriterien stark abhängig vom kommunalen Einfluss. Während jedoch auf Grundlage eines ökologischen und umfassenden Nachhaltigkeitsbildes der (steigende) kommunale Einfluss mit einer verbesserten Nachhaltigkeit einhergeht, ist es auf Grundlage eines ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnisses genau anders-

herum (vgl. Abbildung 6.2).⁴⁷⁴ Der harte Schnitt in Bezug auf Nachhaltigkeit vollzieht sich dabei zwischen den ausschließlich privaten Anbietern und den halbstaatlichen Anbietern, bei denen lediglich eine private Beteiligung gegeben ist.⁴⁷⁵

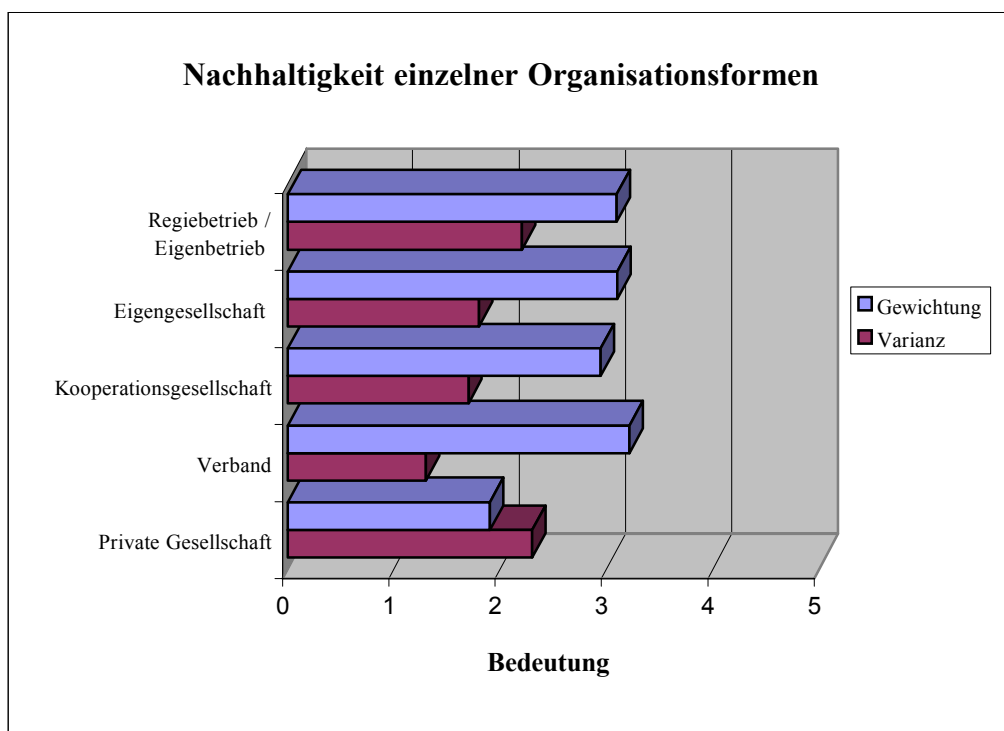


Abbildung 6.1 – Fragebogen 4) Übersicht Organisationsformen

Die Gruppe der Befürworter eines ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes ist zahlenmäßig deutlich kleiner als der Rest. Auch verläuft bei ihnen die Kurve deutlich flacher. Deshalb ergibt sich – über alle Experten gesehen – mit zunehmendem kommunalem Einfluss eine gesteigerte Nachhaltigkeit.

⁴⁷⁴ Um einzelne Tendenzen in den Antworten der Experten besser deuten zu können, wurden diese (grob) nach ihrer fachlichen Herkunft sowie ihrer Tätigkeit in oder außerhalb von Kommunen unterteilt. Hier kann auf die Anmerkungen in Kap. 4.4 verwiesen werden. Diese Unterteilung wird in den folgenden Unterkapiteln nur dann erwähnt, wenn sich aus ihr ein Erkenntnisgewinn für die spezifische Fragestellung dieses Forschungsvorhabens ableiten lässt. Vgl. zu diesen beiden Aufteilungen im Einzelnen Anlage 5 a bis 5 e.

⁴⁷⁵ Diese Konkurrenz zwischen privaten und halbstaatlichen Anbietern ist dabei nicht spezifisch für die Wasserwirtschaft, sondern ein zentraler Punkt der gesamten lokalen Binnenmodernisierung. Vgl. Kersting, N.: Interkommunale Kooperation, 2006, S. 33.

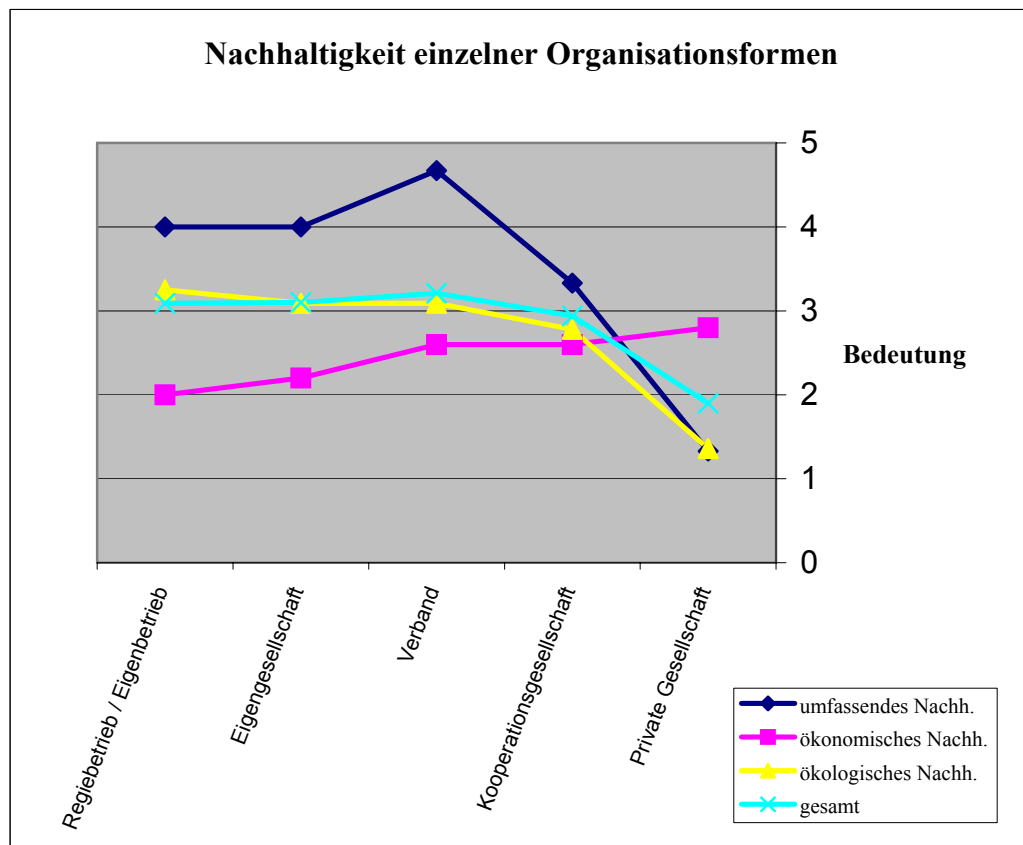


Abbildung 6.2 – Fragebogen 4) Nachhaltigkeit von Organisationsformen anhand von unterschiedlichen Nachhaltigkeitsbildern

6.1 Kommunal geprägte Organisationsformen⁴⁷⁶

Besonderes Charakteristikum kommunaler Organisationsformen sind die Ziele ihrer öffentlich-rechtlichen Inhaber. Anders als bei privaten Gesellschaften, deren wichtigstes Ziel es ist, Gewinne für ihre Inhaber als Eigenkapitalgeber zu erwirtschaften, dienen kommunale Unternehmen dazu, den Nutzen für die Bürger zu steigern. Für sie existiert also kein vorrangiges Ziel, sondern aus den unterschiedlichen Anforderungen der Bürger ergibt sich ein umfangreicher Zielkatalog an die Leistungserstellung kommunaler Unternehmen.

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass privatwirtschaftlichen Unternehmen in einer Marktwirtschaft grundsätzlich Vorrang gegenüber der öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zu geben ist. Immer dann allerdings,

⁴⁷⁶ Aufgrund der zahlenmäßig geringen Verbreitung der Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. Kap. 3.2.3.5) wird diese in diesem Kapitel nicht separat analysiert.

wenn bei der Bereitstellung von Gütern und Leistungen durch private Unternehmen übergeordnete gesellschaftliche Ziele nicht berücksichtigt werden – es also zu einem Marktversagen kommt –, muss der Staat diese Güter bereitstellen.

Die übergeordneten Ziele der Wasserwirtschaft ergeben sich aus dem Leitbild der Nachhaltigkeit im Zusammenspiel mit den Besonderheiten des Gutes Wasser. Dabei besteht eine große Übereinstimmung zwischen den sich aus den einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit ergebenden Zielen und den Zielen, welche die Kommunen für sich seit Jahrzehnten aus der Daseinsvorsorge ableiten. So ist – nicht zuletzt über die lokale Agenda 21 – nachhaltiges Handeln in den kommunalen Alltag integriert. Wasser ist aber nicht nur ein Wirtschaftsgut, sondern auch ein Umweltmedium und ein (wenn nicht sogar „das“ elementare) Lebensmittel. Diese drei Funktionen des Wassers, die sich in den Dimensionen der Nachhaltigkeit widerspiegeln, gilt es im Folgenden einzeln anhand der Ziele – aber auch der Möglichkeiten, die kommunale Unternehmen haben – zu überprüfen, bevor dann auf die Einzelheiten der unterschiedlichen kommunal geprägten Organisationsformen eingegangen wird.

Die Eigenschaft des Wassers, ein elementares Lebensmittel zu sein, spiegelt sich in der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit wider. Danach sollen alle Bevölkerungsschichten Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Das gilt auch für wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsteile; diese dürfen nicht über den Preis des Gutes Wasser davon ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für die Bevölkerung in ländlichen Regionen, deren Versorgung mit Trinkwasser mit besonders hohen Kosten verbunden ist. Genau diese Ziele decken sich mit dem grundlegenden Verständnis von Kommunen in ihrer Funktion der Daseinsvorsorge gegenüber dem Bürger.

Dass Wasser in seiner sozialen Dimension in Deutschland – anders als in vielen anderen Teilen der Welt – so wenig in der Diskussion ist (vgl. Kap. 4.7), darf als ein Verdienst der deutschen kommunalen Wasserwirtschaft gesehen werden, die diese Ziele ausnahmslos erfüllt.⁴⁷⁷ So ist Wasser in Deutschland mit seinem Preis ein Lebensmittel, das von allen Bevölkerungsgruppen konsumiert werden kann.

Auch weist Wasser in Deutschland eine hohe Qualität auf. Aber gerade dieser Qualitätsanspruch an das Lebensmittel Wasser hat in der Historie mit dazu beigetragen, dass die Wasserwirtschaft zu einer öffentlichen Aufgabe, mit weitgehender Eigenverpflichtung durch den Staat, wurde. Denn erst in der Zeit der zunehmenden Industrialisierung, als die Verschmutzung des Wasser so gravierende Ausmaße annahm, dass nicht nur die Umweltschäden⁴⁷⁸ ein bedenkliches Ausmaß annahmen, sondern auch

⁴⁷⁷ Vgl. Briscoe, J.: Deutschland, 1995, S. 422.

⁴⁷⁸ Allerdings nahmen zur damaligen Zeit Umweltbeeinträchtigungen noch keine zentrale Rolle in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion ein.

die Gesundheit der Konsumenten beeinträchtigten, wurde die Wasserwirtschaft zu einer öffentlichen Aufgabe (vgl. Kap. 3.2.6). Unter den in der empirischen Erhebung befragten Experten besteht Einigkeit, dass trotz des aufgestauten Investitionsbedarfs die deutsche Wasserwirtschaft einen hohen technischen Standard aufweist, der es ermöglicht, flächendeckend Trinkwasser in höchster Qualität anzubieten.

Eine ökologisch verträgliche Wasserwirtschaft hilft also langfristig auch der Bereitstellung vom sauberen Wasser für die Bevölkerung als Lebensmittel. Was für die Vereinbarkeit der sozialen Ziele der Nachhaltigkeit mit der kommunalen Daseinsvorsorge gilt, trifft auch auf das Verhältnis der ökologischen Nachhaltigkeitsziele mit der kommunalen Daseinsvorsorge zu. Umweltschutz ist eine elementare Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und integriert damit den Schutz des Wassers als ein Umweltmedium (vgl. Kap. 3.2.5). Dabei wird Wasser nicht isoliert, sondern in seinen verschiedenen natürlichen Vorkommnissen sowie in seinem Zusammenspiel mit den anderen Umweltmedien betrachtet. Auch hier stehen die Ziele einer ökologisch nachhaltigen Siedlungswasserwirtschaft im Einklang mit den Zielen der Daseinsvorsorge. Jede Kommune wird bestrebt sein, das gesamte Ökosystem auf ihrem Gebiet in Gänze in einem bestmöglichen Zustand zu erhalten oder den Zustand zu verbessern. Dies genau fordert das Integrationsprinzip. Mit den anderen (wasserwirtschaftlichen) Nachhaltigkeitsprinzipien verhält es sich ähnlich. Die Kommune ist bei der Nichterfüllung einer dieser Prinzipien unmittelbar von den Folgen betroffen, da jede verringerte Zielerreichung mit einer Beeinträchtigung der kommunalen Daseinsvorsorge und des Nutzens der Bürger einhergeht. Auch in diesem Punkt hat die empirische Erhebung eine weitgehende Übereinstimmung ergeben.

Inwieweit kommunale wasserwirtschaftliche Organisationsformen darüber hinaus ökonomischen Nachhaltigkeitszielen dienlich sind, wird kontrovers diskutiert. Häufig wird genau hier argumentiert, dass wasserwirtschaftliche Leistungen in der durch kommunale Betriebe gekennzeichneten deutschen Wasserwirtschaft teurer seien als in Wasserwirtschaften, in denen stärker Private an der Versorgung beteiligt sind. Vergleiche auf europäischer Ebene sind jedoch, so die Experten, problematisch und die Ergebnisse halten häufig einer genaueren Überprüfung nicht stand (vgl. Kap. 5.2.6).

Insgesamt stellen die Experten kommunalen Organisationsformen der deutschen Wasserwirtschaft auf Basis der Ziele der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen ein gutes Zeugnis aus. Das gilt für die ökologische und soziale Dimension unabhängig vom Nachhaltigkeitsleitbild des jeweiligen Experten. Die überwiegende Zahl der Experten sieht aber in kommunalen Unternehmen ein hohes Potential zur Erreichung auch ökonomischer Nachhaltigkeitsziele. Die unterschiedliche Qualität der Unternehmen, die sich im Wesentlichen in der ökonomischen Leistungsfähigkeit wider-

spiegelt, resultiert dabei überwiegend nicht aus der jeweiligen kommunal beeinflussten Organisationsform, sondern aus den unternehmensinternen Abläufen. Ausschlaggebend ist, dass die Kommune ihren Einfluss gegenüber den Wasserwirtschaftsbetrieben in der Weise geltend macht, dass diese nicht nur ökologisch nachhaltig handeln, sondern diese Ziele auch noch ökonomisch möglichst effektiv erreichen.

6.1.1 Regiebetrieb/Eigenbetrieb

Der Regie-/Eigenbetrieb weist von allen Organisationsformen die engste kommunale Bindung auf. Durch diese enge Bindung ist es der Kommune möglich, unmittelbar steuernd in den Regiebetrieb einzugreifen. Es verwundert daher nicht, dass Regie-/Eigenbetriebe als ein gutes Instrument für Kommunen gesehen werden, den Betrieb ihrer Wasserwirtschaft nachhaltig zu gestalten.

Dies zeigt sich auch in der quantitativen Datenerhebung der schriftlichen Befragung. Der Regiebetrieb weist mit einer Bewertung von 3,1 auf einer Bewertungsskala von 0 bis 5 einen der höchsten Werte⁴⁷⁹ aller Organisationsformen zur Unterstützung einer nachhaltigen Wasserwirtschaft auf (vgl. Abbildung 6.3).

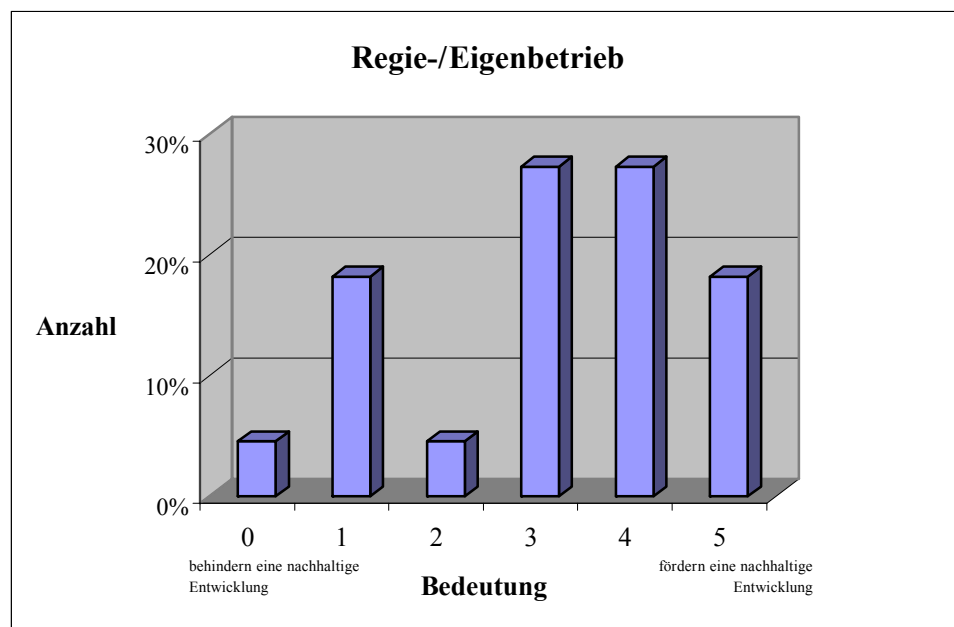


Abbildung 6.3 – Fragebogen 4) Nutzen von Regie-/Eigenbetrieben in Bezug auf Nachhaltigkeit

⁴⁷⁹ Zusammen mit der Eigengesellschaft und dem Verband. Vgl. Abbildung 6.2.

Wie bereits im vorherigen Kapitel 6.1 dargestellt, sind kommunale Organisationsformen in Bezug auf das Erreichen ökonomischer Nachhaltigkeitsziele umstritten. Dies zeigt sich, wenn die quantitative Bewertung des Regie-/Eigenbetriebs nach präferierten Nachhaltigkeitsbildern unterteilt wird. So wird bei einer Präferenz von ökonomischen Nachhaltigkeitszielen der Regie-/Eigenbetrieb bei weitem kritischer gesehen, als wenn die Präferenz auf der ökologischen Dimension liegt oder gleichgewichtig über alle Dimensionen verteilt ist (vgl. Abbildung 6.2).⁴⁸⁰

Insbesondere wurde im Rahmen der empirischen Erhebung der Regie-/Eigenbetrieb mit folgenden Vorteilen verbunden:⁴⁸¹

- Ökologische und soziale Ziele stehen im Vordergrund,
- Wohl des Bürgers steht im Vordergrund,
- längerfristige Ausrichtung sämtlichen Handelns,
- keine primäre Orientierung an Gewinnmaximierung,
- Kundennähe,
- regionale Verbundenheit/ortsnahe Versorgungsstrukturen,
- demokratische Legitimation durch die unmittelbare Steuerung der Kommune,
- fehlendes Gewinnstreben,
- kurze Entscheidungswege,
- politischer Einfluss.

Insbesondere wurde im Rahmen der empirischen Erhebung der Regie-/Eigenbetrieb mit folgenden Nachteilen verbunden:⁴⁸²

- Einengung in Verwaltungsgrenzen,
- lange Entwicklungsprozesse,
- fehlendes unternehmerisches Denken und Handeln,⁴⁸³

⁴⁸⁰ Vgl. Anlage 5 a.

⁴⁸¹ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁴⁸² Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁴⁸³ Viele Experten sind allerdings der Meinung, dass unternehmerisches Denken durch geeignete Maßnahmen wie Benchmarking erreicht werden kann. Anders als bei privaten Unternehmen kommen jedoch die mit einem verstärkten unternehmerischen Handeln verbundenen Kostensenkungen direkt den Bürgern zugute und führen nicht zu Gewinnsteigerungen der privaten Gesellschafter.

- geringe Kostentransparenz bei Regiebetrieben,
- politischer Einfluss.⁴⁸⁴

6.1.2 Eigengesellschaft

Eigengesellschaften weisen mit 3,1 eine identische Bewertung wie die Eigenbetriebe auf.⁴⁸⁵ Ihre Varianz der Bewertung ist aber mit 1,8 deutlich geringer (vgl. Abbildung 6.4).

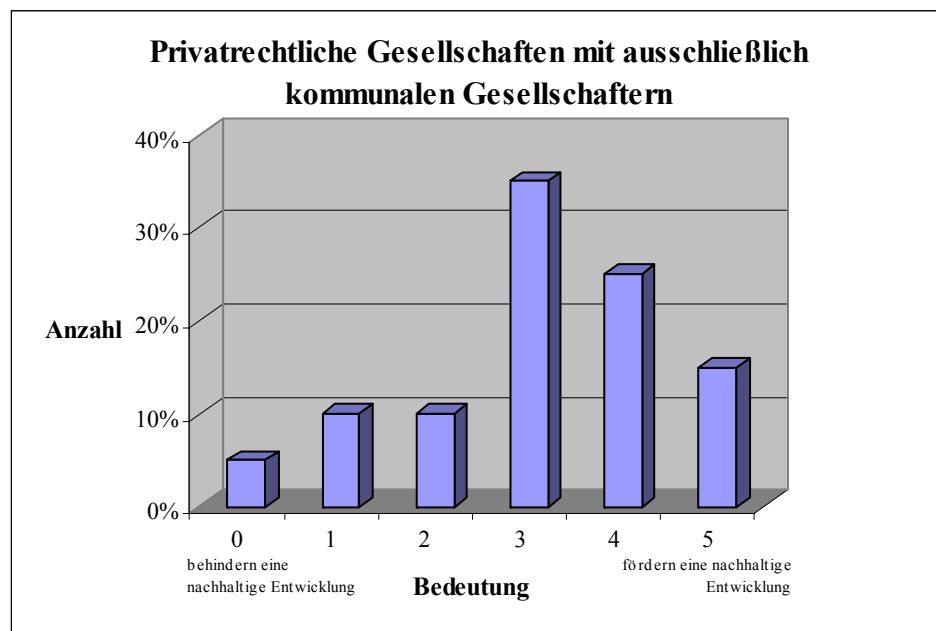


Abbildung 6.4 – Fragebogen 4) Nutzen von privatrechtlichen Gesellschaften mit ausschließlich kommunalen Gesellschaftern in Bezug auf Nachhaltigkeit

Als besonderer Vorteil dieser Gesellschaftsform gegenüber den anderen kommunalen – nicht auf Privatrecht beruhenden – Organisationsformen werden in der Literatur häufig einfachere und schnellere Entscheidungswege und flache Hierarchien angeführt.⁴⁸⁶ Dieser Vorteil wurde in der empirischen Erhebung nicht bestätigt. In diesem

⁴⁸⁴ Der unmittelbare politische Einfluss ist es, der von den Experten als der Garant zur Umsetzung von Zielen der Daseinsvorsorge und damit Nachhaltigkeitszielen angesehen wird. Dennoch kann dieser politische Einfluss von den jeweiligen politischen Entscheidungsträgern auch negativ ausgenutzt werden. Vgl. dazu ausführlich Kap. 7.2.7.

⁴⁸⁵ Vgl. Anlage 5 b.

⁴⁸⁶ Vgl. beispielhaft Trapp, J. H./Bolay, S.: Beteiligungsberichte, 2003, S. 17.

Punkt können insbesondere Eigenbetriebe⁴⁸⁷ den Eigengesellschaften ebenbürtig sein.⁴⁸⁸

Eigengesellschaften sind grundsätzlich nicht an das öffentliche Dienstrecht gebunden, was ihnen eine größere Flexibilität bei der Rekrutierung von Personal ermöglicht. Ob Eigengesellschaften in der Praxis aufgrund des fehlenden öffentlichen Dienstrechts auch schneller Personal reduzieren können, ist umstritten.

Der kommunale Einfluss auf die Eigengesellschaft ist tendenziell, wenn auch nicht unbedingt entscheidend, geringer als beim Eigenbetrieb. Dies gilt stärker für die AG als für die GmbH.⁴⁸⁹

Die juristische Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine Eigengesellschaft stellt häufig nur einen ersten Schritt in Richtung der Beteiligung eines privaten Partners an der Aufgabenerfüllung dar. So können Kooperationen mit privaten Partnern schneller und einfacher eingegangen werden.

Einen wesentlichen Unterschied zum Regiebetrieb/Eigenbetrieb stellt die Finanzierung des Betriebsvermögens dar. Eine Eigengesellschaft kann sich zur Finanzierung ihrer Vermögensgegenstände selbständig am Kapitalmarkt bedienen. Das ihr zuzurechnende Fremdkapital wird dabei nicht dem Haushalt der Kommune als Gesellschafter des Eigenbetriebs zugerechnet. So ist es eine häufige Praxis von Kommunen, Infrastruktur an Eigengesellschaften zu veräußern.⁴⁹⁰ Verschuldete Kommunen können ihre Finanzschulden mit den Veräußerungserlösen abbauen. In der kommunalen Praxis wird dabei der Verlust des Vermögensgegenstandes meist deutlich weniger herausgestellt als der Abbau der Finanzschulden.

⁴⁸⁷ Dies gilt weniger für Regiebetriebe.

⁴⁸⁸ Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf die Unterteilung der Experten nach der Tätigkeit innerhalb der Wasserwirtschaft. Während Experten aus dem kommunalen Umfeld dem Regie-/Eigenbetrieb eine um 0,9 Einheiten bessere Beurteilung in Bezug auf Nachhaltigkeit zugestehen als die anderen Experten, schrumpft diese Differenz bei der Eigengesellschaft auf 0,2 Einheiten. Hier zeigt sich, dass insbesondere die Experten, denen die (internen) kommunalen Verwaltungsabläufe fremd sind, diesen eher skeptisch gegenüberstehen. Entscheidend für die große Differenz beim Regie-/Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft ist also nicht der kommunale Einfluss (vgl. Anlage 5 a und 5 b).

⁴⁸⁹ Vgl. beispielhaft Trapp, J. H./Bolay, S.: Beteiligungsberichte, 2003, S. 18.

⁴⁹⁰ Dieses Verhalten unterscheidet die Kommunen allerdings nicht von den anderen staatlichen Ebenen. Als Beispiel kann hier die Übertragung von Telekom-Aktien des Bundes auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe genannt werden.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die Vorteile, welche die Experten dem Regie-/Eigenbetrieb zuordnen, in der Regel – wenn zum Teil auch in abgeschwächter Form – für den Eigenbetrieb gelten. Darüber hinaus wurden insbesondere folgende Vorteile mit dem Eigenbetrieb verbunden:⁴⁹¹

- erhöhte ökonomische Effizienz,
- sich entwickelndes Kostenbewusstsein
- unabhängig von Geldgebern,
- Unterstützung privaten Engagements,
- öffentlich-rechtliche Schranken (Vergaberecht, Tarifrecht) gelten nicht unmittelbar.

Auch die mit dem Regie-/Eigenbetrieb verbundenen Nachteile können weitgehend auf die Eigengesellschaft übertragen werden. Als spezifische Nachteile der Eigengesellschaft gelten jedoch folgende:⁴⁹²

- Ausrichtung auf Gewinnmaximierung,
- Qualität der Verwaltung geht zurück.

6.1.3 Verband

Verbandslösungen stehen für die interkommunale Zusammenarbeit ohne Beteiligung von Privaten. Bezüglich eines nachhaltigen wasserwirtschaftliches Handelns werden sie als sehr positiv angesehen. Quantitativ weisen Verbandslösungen die höchste Bewertung auf. Ihre durchschnittliche Bewertung beträgt 3,2 bei einer Varianz von 1,3 (vgl. Abbildung 6.5).

⁴⁹¹ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁴⁹² Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

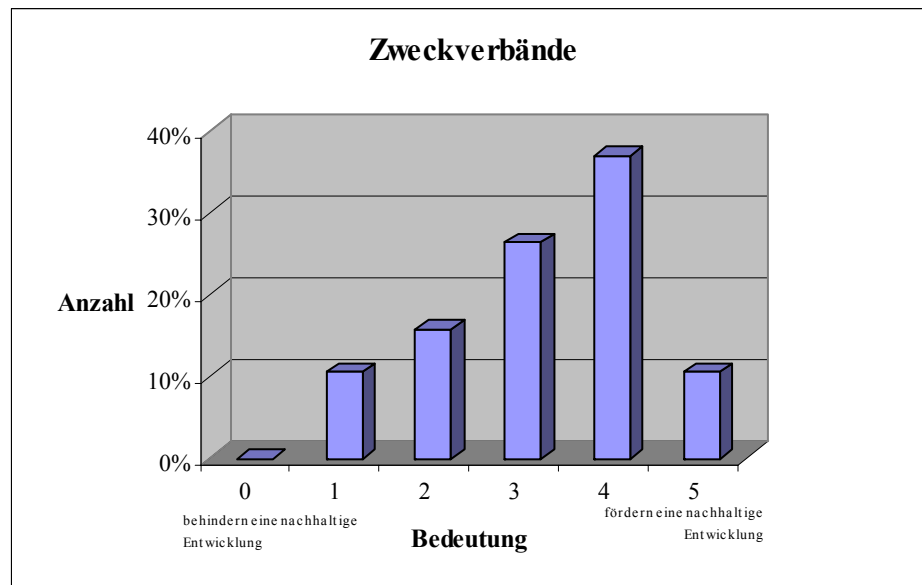


Abbildung 6.5 – Fragebogen 4) Nutzen von Zweckverbänden in Bezug auf Nachhaltigkeit

Allerdings ist die Beurteilung von Verbänden anhand von Nachhaltigkeitsbildern unterschiedlich (vgl. Abbildung 6.2).⁴⁹³ So erhalten Verbandslösungen von Experten mit einem umfassenden Nachhaltigkeitsbild die höchste Bewertung. Es folgen Bewertungen von den Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsbild und den Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnis.

Interessant ist jedoch die relative Beurteilung des Verbandes verglichen mit den übrigen kommunal dominierten Organisationsformen auf Grundlage verschiedener Nachhaltigkeitsbilder. Während die Vertreter eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes den Verband gleich der Eigengesellschaft und geringfügig schlechter als den Regie-/Eigenbetrieb beurteilen, sehen die Vertreter der anderen beiden Nachhaltigkeitsleitbilder deutliche Vorteile dieser kommunenübergreifenden Organisationsform im Vergleich zu den anderen rein kommunalen Organisationsformen.⁴⁹⁴ Verbandslösungen scheinen also einen echten Gewinn im Vergleich zu den anderen beiden rein kommunalen Lösungen zu bringen. Dies legen zumindest die quantitativen Ergebnisse nahe.

Verbandslösungen sind aber eher als sinnvolle Ergänzung zu den anderen kommunalen Organisationsformen zu sehen denn als ein Ersatz. Es gilt also nicht pauschal die These, interkommunale Verbandslösungen anstelle von Regiebetrieben, Eigenbetrie-

⁴⁹³ Vgl. Anlage 5 d.

⁴⁹⁴ Vergleich Regie-/Eigenbetrieb zu Verband: Experten mit ökologischem Nachhaltigkeitsverständnis: -0,2; Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnis: +0,6; Experten mit einem gleichgewichtigen Nachhaltigkeitsverständnis: +0,7. Vgl. Anlage 5 a und 5 d.

ben und Eigengesellschaften zu implementieren. Da Kommunen, die wasserwirtschaftliche Aufgaben auf einen Verband übertragen, regelmäßig auch Gesellschafter dieses Verbandes sind, bleibt der kommunale Einfluss und damit die an den Kriterien der Daseinsvorsorge ausgerichtete Zielsetzung erhalten. Das heißt, die spezifische Zielsetzung eines Verbandes geht zumindest mit keiner nennenswerten Verringerung in der Erreichung von ökologischen Nachhaltigkeitszielen einher. Andererseits lassen sich ökologische Ziele durch einen Verband häufig besser und vor allem kostengünstiger erreichen als durch sehr kleine, kommunale Organisationsformen.

Verbandslösungen bieten somit insbesondere die Möglichkeit der Realisierung ökonomischer Synergien, ohne sich dabei zu weit von der kommunalen Verankerung zu lösen. So bieten Zusammenschlüsse in Form von Verbänden die Möglichkeit, ökonomische Nachhaltigkeitsziele stärker zu berücksichtigen, ohne dabei die anderen Nachhaltigkeitsziele zu vernachlässigen. Verbandslösungen sind immer dann zu wählen, wenn eine spezifische Aufgabe anhand der Ziele der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, im Vergleich zur einzelkommunalen größeren Organisationsform, besser erledigt werden kann.

Nicht nur die Art der auf einen Verband übertragenen Aufgabe spielt eine wesentliche Rolle, sondern auch die Art der Zusammenarbeit der Kommunen in dem jeweiligen Verband. Abhängig von den Mitgliedern, der Organisationsform und der Ausrichtung des Verbandes kann die Arbeitsweise des Verbandes stark variieren. Sie reicht dabei von der einfachen Zusammenarbeit einzelner rein kommunaler Unternehmen in ausgewählten Bereichen der Wasserwirtschaft, bei der es sich im juristischen Sinne noch nicht um einen Verband handelt, über den Zusammenschluss von nur wenigen Kommunen zu einem Verband bis hin zur Übertragung von Aufgaben auf Großverbände mit weit über 1.000 Beschäftigten.

Als Vorteile von Verbänden werden insbesondere genannt:⁴⁹⁵

- Wasserwirtschaft kann in einem größeren Maßstab gesehen werden. Durch Verbände wird die Möglichkeit eröffnet, Wasserwirtschaft nicht nur nach administrativen Bereichen, sondern auf Basis von ökologischen Gesichtspunkten wie den Flusseinzugsgebieten zu betreiben,
- Bündelung von kleineren Bereichen zu einem großen mit einem gemeinsamen Ziel,
- Einfluss der Kommunen bleibt erhalten,
- Bündelung von Ressourcen,

⁴⁹⁵ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

- Verbände verfügen über keine Gewinnerzielungsabsicht,
- Entwicklung von häufig praxisbezogenem und lokal angepasstem Know-how,
- Know-how kann in Verbänden gebündelt werden.

Als Nachteile von Verbandslösungen gelten insbesondere ihre häufig mangelnde Transparenz sowie ihre komplizierten Entscheidungswege aufgrund der unterschiedlichen Interessen ihrer Gesellschafter. Die aufwendige Entscheidungsfindung in Verbänden ist es auch, die einzelne Experten veranlasst, Verbandslösungen als eher weniger geeignet zu bewerten. Gerade bei Großverbänden wird die Gefahr gesehen, dass sich diese zu weit von der einzelnen Kommune entfernen und den Charakter von großindustriellen Wasserversorgern annehmen.

6.2 Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften

Aus Effektivitätsgründen wurde in der schriftlichen Expertenbefragung nur die Kooperationsgesellschaft direkt abgefragt.⁴⁹⁶ Dennoch können Private auch anders Einfluss auf die Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen erlangen. Dies geschieht häufig in Form von Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsmodellen, aber auch durch spezielle Finanzierungsmodelle können Private die Kommune bei der Ausübung der Wasserwirtschaft beeinflussen (vgl. Kap. 3.2.4).

Im Folgenden soll zunächst isoliert das Ergebnis der empirischen Erhebung in Bezug auf die Kooperationsgesellschaft dargestellt werden, bevor dann weiter – im Wesentlichen aufbauend auf den Aussagen der Experten in den Interviews – die spezifischen Auswirkungen anderer Beteiligungsmöglichkeiten Privater bei der wasserwirtschaftlichen Leistungserbringung analysiert werden.

6.2.1 Kooperationsgesellschaft

Zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sehen die Experten die Kooperationsgesellschaft grundsätzlich als geringfügig weniger geeignet an als rein kommunale Or-

⁴⁹⁶ Die Auswahl der Kooperationsgesellschaft erwies sich auch deshalb stringent, weil die Überprüfung der Organisationsformen in der schriftlichen Befragung anhand von unterschiedlichen juristischen Charakteristika erfolgte.

ganisationsformen. Allerdings ist die Abweichung deutlich geringer als bei rein privaten Organisationsformen. Innerhalb der Bewertung weist die Kooperationsgesellschaft einen Wert von 2,9 auf (vgl. Abbildung 6.6).⁴⁹⁷ Ihr Wert liegt damit um 0,2 Einheiten hinter der Bewertung des Regie-/Eigenbetriebs sowie der Eigengesellschaft. Lediglich die Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsverständnis messen der Kooperationsgesellschaft eine bessere Beurteilung zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu als den ausschließlich kommunal geprägten Organisationsformen (vgl. Abbildung 6.2.).

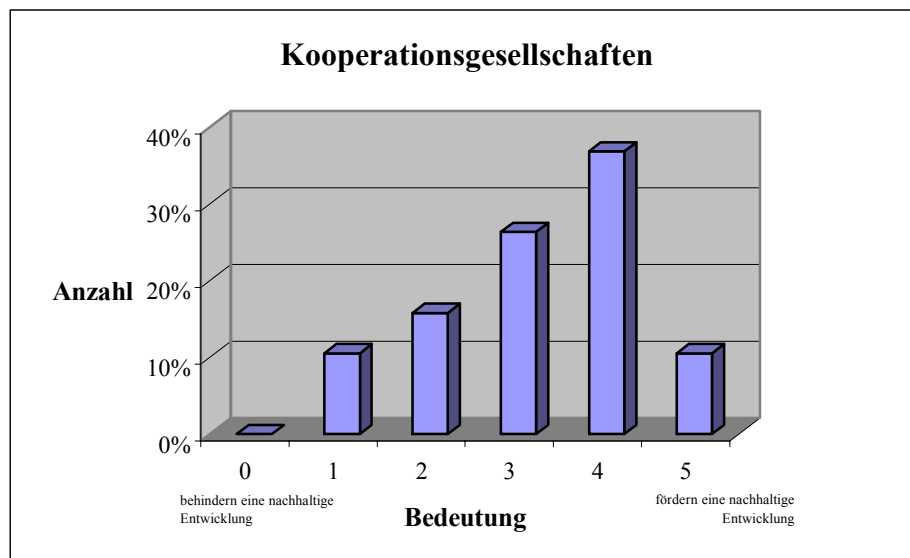


Abbildung 6.6 – Fragebogen 4) Nutzen von Kooperationsgesellschaften in Bezug auf Nachhaltigkeit

Der erhoffte Vorteil einer Kooperationsgesellschaft ist die Steigerung der Effektivität durch die Beteiligung eines privaten Partners. Die Beteiligung eines privaten Partners dient also insbesondere der Realisation ökonomischer Nachhaltigkeitsziele. Dabei wird unterstellt, dass der private Partner Kenntnisse und Fähigkeiten aufweist, die über die des öffentlichen Partners hinausgehen. Gefragt sind deshalb insbesondere private Partner, die bereits über Erfahrungen in dem gleichen oder in ähnlichen Tätigkeitsbereichen gesammelt haben. Wettbewerb⁴⁹⁸ findet – aus Sicht der Kommune – nur einmalig bei der Suche eines geeigneten Kooperationspartners statt.

Dass durch die Beteiligung eines Privaten ökonomische Nachhaltigkeitsziele besser erreicht werden können als durch die alleinige kommunale Aufgabenerledigung, ist

⁴⁹⁷ Zur Unterteilung nach beruflicher Tätigkeit, nach fachlichem Hintergrund sowie nach Nachhaltigkeitsbild vgl. Anlage 5 c.

⁴⁹⁸ Es handelt sich dabei nicht um einen echten Wettbewerb „Wettbewerb im Markt“, sondern lediglich um einen einmaligen „Wettbewerb um den Markt“.

unter den Experten der empirischen Erhebung umstritten und wird von der überwiegenden Anzahl abgelehnt, da eine erhöhte Effektivität aus ihrer Sicht nur durch „Wettbewerb im Markt“ erreicht werden kann. Ohne das Vorliegen eines „Wettbewerbs im Markt“ ist für viele Experten eine rein öffentliche Gesellschaft sogar ökonomisch sinnvoller als eine gemischtwirtschaftliche oder private, da bei dieser nicht die Gewinnerzielungsabsicht im Vordergrund steht. Denn privat geprägte Unternehmen (wie auch private Gesellschafter) neigen in einem Monopol dazu, ihre besondere Stellung im Sinne der Verfolgung ihrer eigenen Ziele zu nutzen. Das heißt, dass Private den fehlenden (Preis-)Wettbewerb dazu nutzen werden, ihre Gewinne zu steigern.⁴⁹⁹

Innerhalb der Kooperationsgesellschaft wird es regelmäßig zu Konflikten zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner kommen, welche aus den unterschiedlichen Zielen resultieren, die diese mit dem Unternehmen erreichen möchten. Die an öffentlichen Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge orientierten Ziele des öffentlichen Gesellschafters treffen auf das Gewinnmaximierungsinteresse des privaten Gesellschafters.⁵⁰⁰ Mit Gründung einer Kooperationsgesellschaft bedarf es also eines komplizierten Kompromisses zum Ausgleich dieser Ziele. Ein solcher Kompromiss führt häufig zu Gebührenerhöhungen, mit denen der Gewinnanspruch⁵⁰¹ des privaten Gesellschafters erfüllt werden kann. Mit diesem Verständnis der Experten deckt sich auch der Befund, dass in der Praxis Kooperationsgesellschaften nicht automatisch mit niedrigeren Gebühren verbunden sind.

Dennoch weist die Kooperationsgesellschaft einen relativ hohen Wert (verglichen mit der rein privaten Gesellschaft) in Bezug auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen auf. Dies liegt daran, dass die Experten den Kommunen mehrheitlich zutrauen, ihre Ziele bei einer Kompromissfindung durchzusetzen. So bleiben die ökologischen und sozialen Ziele der kommunalen Daseinsvorsorge wenn auch nicht unangefochten, so aber doch erstmalig oben auf der Agenda.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Zum Verhalten von privaten Wasserwirtschaftsunternehmen in Monopolmärkten kann gut auf die Erfahrungen in England und Wales verwiesen werden (vgl. Kap. 5.2.8).

⁵⁰⁰ Vgl. dazu auch Kröger, der in diesem Zusammenhang von der eigentümlichen Problematik dieses Unternehmenstyps spricht. Vgl. Kröger, C. W.: Sonderfinanzierungsformen, 2001, S. 36.

⁵⁰¹ Festzuhalten bleibt jedoch, dass die Experten die Gewinnerzielungsabsicht von privaten Unternehmen als legitim ansehen.

⁵⁰² Einige Experten befürchten, dass die stärkere Beteiligung Privater und deren oberstes Ziel der Gewinnrealisierung langfristig doch zu Lasten der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele gehen. Es wird damit gerechnet, dass es zu einem stetigen Aushöhlen der ökologischen und sozialen Ziele zugunsten höherer Gewinne kommt. Auch verändert sich durch die verstärkte Beteiligung von Privaten – sei es in Form der Kooperationsgesellschaft oder in anderen Formen – die Struktur der gesamten Wasserwirtschaft, worauf im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingegangen wird.

Häufig wird als Argument für die Kooperation mit einem privaten Partner auch dessen Bereitschaft, sich an der Finanzierung der zur Durchführung der Aufgabe notwendigen Infrastruktur zu beteiligen, genannt.⁵⁰³ Dieses Argument wird häufig auch von den (potentiellen) privaten Partnern ins Feld geführt.

Im Folgenden sind kurz die positiven und negativen Eigenschaften aus der empirischen Erhebung skizziert.

Als Vorteile von Kooperationsgesellschaften werden insbesondere genannt:⁵⁰⁴

- Wissenstransfer durch den Kooperationspartner,
- kaufmännische Impulse,
- Hebung von Synergieeffekten.

Als Nachteile gelten insbesondere:⁵⁰⁵

- schleichender Konzentrationsprozess,
- stärkere Orientierung an der Gewinnmaximierung, die speziell durch den privaten Partner gefördert wird,
- ökonomische Ziele überlagern die Daseinsvorsorge,
- höhere Kostendecke,
- kommunale Daseinsvorsorge gerät stärker in den Hintergrund.

6.2.2 Betriebsführungs-, Betreibermodelle und Konzessionsmodelle⁵⁰⁶

Betriebsführungs- und Betreibermodelle stellen – wie das Kooperationsmodell – eine Verknüpfung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor dar. Im Unterschied zum Kooperationsmodell sind die Aufgaben der Akteure weit stärker getrennt.

⁵⁰³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen in den Kap. 5.2.1 und 5.2.2 zur finanziellen Lage der Kommunen sowie zum steigenden Investitionsbedarf.

⁵⁰⁴ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁵⁰⁵ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁵⁰⁶ Betriebsführungs- und Betreibermodelle waren in der schriftlichen Befragung nicht explizit abgefragt. Wie auch bei den Kooperationsgesellschaften ist bei der Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen sowohl ein privater als auch ein öffentlicher Partner beteiligt. Die Aussagen dieses Kapitels basieren auf den Aussagen der Experteninterviews.

Auch sind diese Modelle im Vergleich zum Kooperationsmodell nicht auf Dauer ausgelegt.

Die relativ hohe Bewertung des Kooperationsprinzips ergibt sich im Wesentlichen aus der Annahme der Mehrzahl der Experten, dass der öffentliche Partner in der Lage ist, seine in der Daseinsvorsorge verankerten ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele durch die Gesellschaft zu realisieren. Aus den Daten der empirischen Erhebung lassen sich kontroverse Aussagen ableiten, inwieweit eine Kommune auch mittels eines Betriebsführungs-, Betreiber- oder Konzessionsmodells diese Ziele sicherstellen kann. Das Problem dieser Modelle lässt sich gut mit einer aus verschiedenen Experteninterviews zusammengesetzten Fallschilderung verdeutlichen:

Eine Kommune überlässt ihre Infrastruktur einem privaten Betreiber, der dann für sämtliche vertraglich festgelegten wasserwirtschaftlichen Aufgaben in der Kommune für eine festgelegte Zeitdauer zuständig ist. Diese Zeitdauer beträgt regelmäßig 8 bis 20 Jahre. In dieser Zeit hat der Investor auch die Verantwortung für die Infrastruktur einschließlich deren Instandhaltung. Nun ist es so, dass die Infrastruktur eine deutlich über die Vertragslaufzeit hinausgehende Lebensdauer hat. Jeder wirtschaftlich denkende Betriebsführer wird nun versuchen, so wenig finanzielle Mittel wie nötig in die Infrastruktur fließen zu lassen. Das betriebswirtschaftliche Optimum wäre für ihn dann erreicht, wenn er genau so viel in die Infrastruktur investiert, dass sie genau bis zum Ende der Vertragslaufzeit ihren Zweck erfüllt. Ein solches Vorgehen ist aber nicht nur ökologisch äußerst bedenklich, sondern auch ökonomisch für die in längeren Zeithorizonten denkende Kommune und ihre Bürger nachteilig. Das heißt, die Kommune muss den privaten Betriebsführer vertraglich verpflichten, die Infrastruktur während der gesamten Vertragslaufzeit in einem bestimmten Zustand zu erhalten (was ökologisch von Bedeutung ist) und diese mit Ablauf der Vertragslaufzeit wieder in einem fest definierten Zustand an die Kommune zu übergeben (was zusätzlich ökonomisch von Bedeutung ist). Ob eine solche vertragliche Fixierung zum Zustand der Infrastruktur aber überhaupt praktikabel umsetzbar ist, ist unter den Experten umstritten. Nur eine Minderheit von Experten bejaht dies. Dies sind insbesondere die Experten, die aus dem Umfeld der privaten Unternehmen stammen. Die Mehrheit der Experten ist aber der Auffassung, dass sich solche komplexen und langfristigen Sachverhalte nicht exakt mit juristischen Verträgen regeln lassen. Für ihre Skepsis führen sie insbesondere folgende Argumente an:

- *Der exakte Zustand der gesamten Infrastruktur ist zum Zeitpunkt des Vertragsbeginns nicht bekannt. Dies gilt insbesondere für die Kanalnetze.*
- *Im Hinblick auf die kommunale wasserwirtschaftliche Infrastruktur lassen sich aufgrund der Vielfalt der lokalen Konstellationen kaum allgemeinverbindliche Anhaltspunkte zur Vertragsgestaltung ausmachen.⁵⁰⁷*
- *Während der Laufzeit des Vertrages ändern sich wahrscheinlich auch die technischen Anforderungen an die Infrastruktur. Da man die notwendigen Anpassungen der Infrastruktur nicht im Voraus kennt, kann man sie auch nicht vertraglich exakt formulieren.*
- *Was für die technischen Anforderungen gilt, gilt auch für die räumlichen Anforderungen. Niemand kann exakt sagen, wie sich eine Kommune bebauungstechnisch innerhalb der nächsten 20 Jahre entwickelt. Wo und im welchem Umfang entstehen Neubaugebiete? Wie wird sich der industrielle Wasserbedarf entwickeln? Wird gegebenenfalls ein Rückbau der Infrastruktur notwendig.*
- *Aufgrund der Länge der Vertragslaufzeiten ist es wahrscheinlich, dass die handelnden Personen beider Vertragsparteien wechseln, was nachträgliche Interpretationen erschwert und Nebenabreden zum Vertrag ohne schriftliche Fixierung nahezu unmöglich macht.*
- *Die Kosten für die Erstellung und Überwachung eines solchen vertraglichen Regelwerks sind immens.*

In der Literatur werden häufig in Bezug auf Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsmodelle noch folgende Probleme erwähnt:⁵⁰⁸

- *eingeschränkter Wettbewerb, da sich nur wenige Unternehmen an Ausschreibungen beteiligen.⁵⁰⁹*
- *Über die Vertragslaufzeit verliert die Kommune ihre sachkundigen Mitarbeiter und damit das technische Wissen. Dies trägt dazu bei, dass die Kommune den Vertrag mit dem Unternehmen verlängert, das bereits mit den lokalen Gegebenheiten vertraut ist.⁵¹⁰*

⁵⁰⁷ Vgl. Döring, P.: Privatisierungsformen, 2005, S. 32.

⁵⁰⁸ Vgl. Kluge, T./Scheele, U.: Transformationsprozesse, 2003, S. 20.

⁵⁰⁹ Dies ist auch die Erfahrung in Frankreich.

⁵¹⁰ Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57.

- Gefahr von Absprachen zwischen den Unternehmen,⁵¹¹
- lange Laufzeiten von Verträgen reduzieren den Wettbewerbsdruck.

6.3 Finanzierungsmodelle

Einleitend zu diesem Kapitel soll hier erwähnt werden, dass die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur durch Private unterschiedlich ausgestaltet werden kann und somit auch unterschiedliche Folgewirkungen auslöst. Die Aussagen in diesem Kapitel sollen deshalb nur verdeutlichen, wie weitreichend auch die Folgen einer Finanzierung durch Private sein können und dürfen nicht verallgemeinert werden. Verwiesen sei hier jedoch auf die in Kap. 3.2.4.5 dargestellte Finanzierungsstruktur des Cross-Border-Leasings, deren mögliche Konsequenzen hier ausschnittsweise dargestellt werden.⁵¹² Cross-Border-Leasing-Modelle sind bei den Kommunen beliebt, weil sie mit ihnen kurzfristig Liquidität generieren können.⁵¹³

Bei Finanzierungsmodellen verhält es sich häufig genau konträr zu den Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsmodellen. Hier wird vertraglich nicht der Private gezwungen, die Infrastruktur in einem gewissen Zustand zu erhalten, sondern die Kommune wird dazu verpflichtet. Insbesondere bei langen Vertragslaufzeiten (die jedoch beim Cross-Border-Leasing regelmäßig gegeben sind) können sich für die Kommune folgende Probleme ergeben:

- Die Infrastruktur kann nicht flexibel angepasst werden. Insbesondere ein Rückbau der Infrastruktur ist problematisch.
- Die Suche nach einem privaten Partner kann deutlich eingeschränkt und erschwert sein. Dies gilt sowohl für die Suche eines geeigneten Kooperationspartners als auch eines Betreibers.

⁵¹¹ Zu diesem Punkt ist ein Blick nach Frankreich interessant. Dort gründen die drei dominierenden Versorger zuweilen gemeinsame Tochtergesellschaften für die Bewerbung um einzelne Verträge, wie z. B. die *Stéphanoise des Eaux* in St. Etienne. Vgl. Winkler, J.: Kooperationsinstrument, 2004, S. 57. Dabei ist das Bestreben der großen international tätigen französischen Wasserwirtschaftskonzerne, Partnerschaften einzugehen, nicht auf Frankreich und französische Konzerne beschränkt. So sind beispielsweise *Veolia* und *RWE Joint-Ventures* bei den Berliner Wasserbetrieben, der *Budapest Sewerage* und der *United Water* in Adelaide eingegangen. Vgl. Lobina, E./Hall, D.: *Water concessions*, 2003, S. 6 sowie die dort aufgeführten weiteren Beispiele.

⁵¹² Zu möglichen negativen Folgen des Cross-Border-Leasings für die Kommunen vgl. Rügemer, W.: *Cross Border Leasing*, 2004; Rohwetter, M.: *Leasing-Verträge*, 2003, S. 29.

⁵¹³ Vgl. Kluge, T. u. a.: *Sektoranalyse Wasser*, 2003, S. 18.

- Vorzeitige Auflösung des Mietvertrags aufgrund der Insolvenz des amerikanischen Investors (Trusts).⁵¹⁴
- Die Veräußerung von Infrastruktur kann erschwert oder gänzlich ausgeschlossen sein.⁵¹⁵
- Die juristischen Konsequenzen aus lang laufenden Sonderfinanzierungsverträgen wie Cross-Border-Leasing sind nicht zu 100 % abzuschätzen.

6.4 Private Gesellschaft

Bei privaten Gesellschaften handelt es sich um Gesellschaften, bei denen sich die Kommune komplett oder zumindest weitgehend aus der Aufgabenerfüllung zurückzieht. Auch ist die Aufgabenübertragung auf einen Privaten, anders als bei einem Betriebsführungs- und einem Betreibermodell, auf Dauer angelegt. Darüber hinaus ist auch die zur Durchführung der Aufgabe notwendige Infrastruktur mittels einer Vermögensprivatisierung in den privaten Sektor zu übertragen.

Den Einfluss privat beherrschter Gesellschaften auf eine nachhaltige Wasserwirtschaft bewerten die Experten sehr differenziert. Insgesamt betrachtet ist eine rein private Gesellschaft zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen in der Wasserwirtschaft aber weit weniger geeignet als alle anderen Gesellschaftsformen. Innerhalb der Bewertung von 0 bis 5 weist die private Gesellschaft einen Wert von 1,9 bei einer Varianz von 2,3 auf (vgl. Abbildung 6.7). So liegt die Bewertung um 1,2 Einheiten hinter der Bewertung des Regie-/Eigenbetriebs und der Eigengesellschaft, um 1,0 Einheiten hinter der Bewertung der Kooperationsgesellschaft und um 1,3 Einheiten hinter der Bewertung des Verbandes. Lediglich die Experten mit einem ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsbild messen den ausschließlich privaten Organisationsfor-

⁵¹⁴ Nach amerikanischem Insolvenzrecht ist es möglich, dass Mietverträge, an denen der (insolvente) Gemeinschuldner beteiligt ist, vom Insolvenzverwalter vorzeitig beendet werden. Davon wären bei Cross-Border-Leasing-Modellen sowohl der Haupt- als auch der Rückmietvertrag betroffen. Vertraglich lässt sich dieses Risiko nicht ausschließen, sondern lediglich begrenzen. Vgl. Seester, P.: Leasing, 2003, S. 102.

⁵¹⁵ Nicht eingegangen werden soll hier auf den Umstand, dass bei Cross-Border-Leasing-Konstruktionen der ausländische Leasinggeber aus seiner Sicht (anders als aus der Sicht der Kommune als Leasingnehmer) nicht nur juristischer, sondern auch wirtschaftlicher Eigentümer des Leasingobjekts ist.

men⁵¹⁶ eine bessere Beurteilung bei als den ausschließlich kommunalen oder gemischtwirtschaftlichen Organisationsformen (vgl. Abbildung 6.2.).

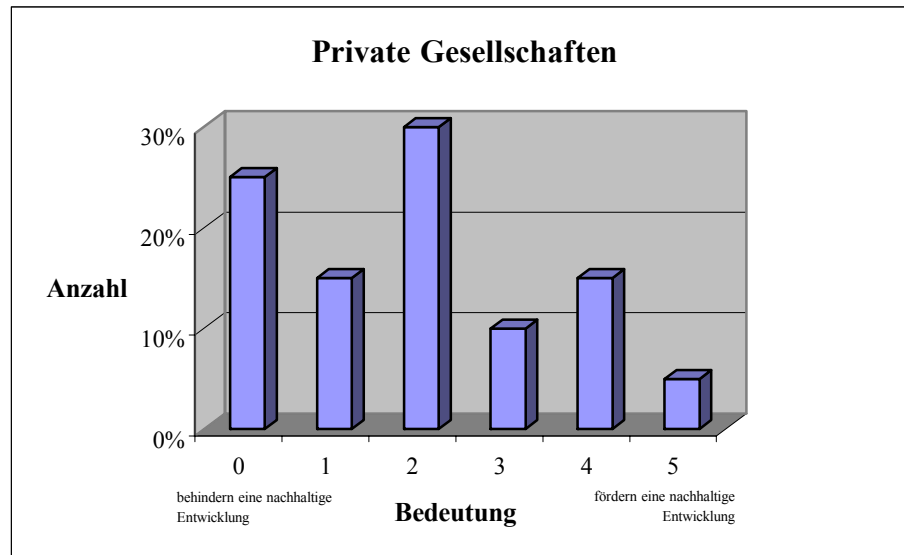


Abbildung 6.7 – Fragebogen 4) Nutzen von privaten Gesellschaften in Bezug auf Nachhaltigkeit

Wie auch schon bei der Kooperationsgesellschaft, so erhofft man sich mit der Übertragung von Aufgaben auf Private eine Steigerung der ökonomischen Effizienz. Das in Kap. 6.2.1 zum privaten Partner innerhalb der Kooperationsgesellschaft Gesagte trifft auch hier zu. Allerdings ist in der privaten Gesellschaft der Einfluss des privaten Gesellschafters deutlich größer als in der Kooperationsgesellschaft und nur durch gesetzgeberische Regulierung sowie vertragliche Fixierung mit der Kommune als Auftraggeber eingeschränkt.

Diese erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten des Privaten sind es auch, welche die Experten mit einem ökonomischen Nachhaltigkeitsbild veranlassen, die private Gesellschaft unter Nachhaltigkeitskriterien sinnvoller anzusehen als die Kooperationsgesellschaft. Dieser Beurteilung liegt die Annahme zugrunde, dass Private besser in der Lage seien, ökonomische Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, als staatliche Gesellschaften. Eine verminderte Zielerreichung der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele sieht diese Gruppe nicht. Wenn doch, so spiele dies im Vergleich zu den

⁵¹⁶ Bei einer Beurteilung nach fachlicher Zuordnung der Experten ergibt sich keine wesentliche Differenzierung, während Experten aus dem kommunalen Umfeld diese Organisationsmöglichkeit deutlich kritischer sehen als die restlichen. So weisen Experten aus dem kommunalen Umfeld der rein privaten Gesellschaft eine Beurteilung von 1,6 zu, während Experten aus dem nicht kommunalen Umfeld den privaten Gesellschaften einen Wert von 2,3 beimessen. Vgl. Anlage 5 e.

ökonomischen Verbesserungen nur eine untergeordnete Rolle.⁵¹⁷ Dennoch ist diese Sichtweise auch unter den Befürwortern eines ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes nicht unumstritten, was sich in der hohen Varianz (2,3) der Bewertung dieser Gruppe zeigt.⁵¹⁸ Private Organisationsformen werden in einem ökonomisch dominierten Nachhaltigkeitsbild also nicht von allen Experten als die beste Möglichkeit angesehen, die präferierten Ziele zu erreichen.

Die Experten mit einem ökologischen oder einem gleichgewichtigen Nachhaltigkeitsbild sehen eine rein private Aufgabenerfüllung als nicht vorteilhaft für die Zielerreichung von allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen an. Es kann wieder auf das in Kap. 6.2.1 Gesagte verwiesen werden. Auch hier muss mit der materiellen Privatisierung ein Kompromiss gefunden werden. In diesem muss festgelegt sein, wie die Aufgabe zu erfüllen ist. Denn mit Übertragung der Aufgabe auf den Privaten übernimmt dieser auch einen Teil der kommunalen Daseinsvorsorge mit allen Wechselwirkungen zu den anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge. Änderungen in der Aufgabendurchführung sind von Seiten der Kommune noch schwieriger umzusetzen als in der Kooperationsgesellschaft. Das Kooperations- und Partizipationsprinzip⁵¹⁹, welches besagt, dass wasserwirtschaftliche Entscheidungen demokratisch legitimiert sein sollen, wird stark eingeschränkt. Die Wasserwirtschaft und damit Nachhaltigkeit zu gestalten wird, zumindest zum Teil, in privatwirtschaftliche Hände gelegt. Die Ziele eines Privaten sind aber weit weniger deckungsgleich mit der Gesamtheit der Ziele aus den drei Nachhaltigkeitsdimensionen als die Ziele der kommunalen Daseinsvorsorge. Ein privater Leistungserbringer wird immer versuchen, seine Rendite auch auf Kosten von ökologischen und sozialen Zielen zu steigern, so befürchten die entsprechenden Experten.

Als Vorteile für (materiell) private Organisationsformen wurden insbesondere genannt:⁵²⁰

⁵¹⁷ Die Befürworter eines ökonomischen Nachhaltigkeitsbildes gehen überwiegend davon aus, dass es durch vertragliche Gestaltungen möglich ist, die Gesellschaft auf ökologische und soziale Standards zu verpflichten, und dass darüber hinaus die gesteigerte ökonomische Effizienz des privaten Aufgabenerfüllers zu gleichen Teilen genutzt werden kann, seine Renditeerwartungen zu erfüllen und die Gebühren im Vergleich zu einer öffentlichen Aufgabenerledigung zu senken.

⁵¹⁸ Die Gruppen der Experten, die ein ökologisches oder umfassendes Nachhaltigkeitsbild präferieren, sind in sich wesentlich homogener. Sie weisen bezogen auf ihre individuelle Beurteilung lediglich eine Varianz von 1,3 (ökologisches Nachhaltigkeitsbild) bzw. 0,9 (umfassendes Nachhaltigkeitsbild) auf. Vgl. Anlage 5 e.

⁵¹⁹ Zum Kooperations- und Partizipationsprinzip vgl. auch die Ausführungen in Kap. 4.8; Fußnote 342.

⁵²⁰ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

- starke Betonung der Kostenoptimierung,
- kurzfristig billiger,
- Vorhandensein von Experten für die jeweiligen Fachgebiete, also Geologen, Chemiker, Juristen, Ingenieure, Kaufleute,
- Kostentransparenz, ggf. auch höhere Kosteneffizienz,
- Investitionsentscheidungen können schneller getroffen werden,
- Unabhängigkeit von lokaler Politik.

Als Nachteile für eine (materiell) private Organisationsform wurden insbesondere genannt:⁵²¹

- Die ökonomische Dimension wird überbetont, die soziale und ökologische Dimension treten in den Hintergrund,
- (private) Monopolbildung,
- Politiker denken in Vier-Jahres-Zeiträumen, Wirtschaftsunternehmen teilweise noch kürzer. Nachhaltigkeit hingegen verlangt wesentlich längere Zeiträume von 20, 30, 50 Jahren,⁵²²
- ausschließliche Orientierung an Gewinnmaximierung,
- eine Privatisierung der Wasserversorgung und/oder der Abwasserentsorgung stellt eine Gefährdung der Nachhaltigkeit dar,
- schwierige Lenkungsmöglichkeiten im Sinne von Daseinsvorsorge und Nachhaltigkeit,
- es ist ein Problem, ökologische Gedanken in die Ökonomie einzubringen,
- der Einfluss der Kommune besteht nicht mehr,
- Firmeninteresse geht vor Bürgerinteresse.

⁵²¹ Es handelt sich um wörtliche und annähernd wörtliche Aussagen aus der schriftlichen Befragung und den Experteninterviews.

⁵²² Vgl. zu diesem Punkt auch ausführlich in der Literatur: Hall, D.: Water Multinationals, 2003. Dort führt Hall auf Seite 5 beispielhaft für große private Wasserversorger anhand des Suez-Konzerns aus: „*Another change in Suez' corporate strategy is to adopt criteria which favour 'the quickest free cash flow generating projects and contracts'. This will exclude long-term water concessions, which have a typical profile of rising profits in later years of the concession, and so this too means that Suez is less likely to enter such concessions.*“ (Dasselbe Zitat findet sich auch bei Hall, D.: Suez, 2003, S. 3.).

7 Zusammenfassende Beurteilung der deutschen Wasserwirtschaft

In den vorigen Kapiteln wurde die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft beschrieben und verschiedene Nachhaltigkeitsbilder erarbeitet. Es wurde gezeigt, welche Anforderungen auf Grundlage der zuvor erarbeiteten Nachhaltigkeitsbilder an eine Wasserwirtschaft gestellt werden. Weiterhin wurde neben einer Analyse von Umfeldfaktoren der Wasserwirtschaft erarbeitet, in welcher Weise und in welchem Umfang einzelne – isoliert betrachtete – Organisationsmöglichkeiten dem Leitbild der Nachhaltigkeit unterschiedlich Rechnung tragen.

Was aber bisher unterblieben ist, ist eine Gesamtanalyse der heterogenen Struktur der deutschen Wasserwirtschaft anhand von Nachhaltigkeitsbildern, was in den folgenden Unterkapiteln geschieht. Aufgrund der Heterogenität der deutschen Wasserwirtschaft verbieten sich allerdings pauschale allumfassende Urteile zu deren gesamtem Zustand. Dies gilt umso mehr, wenn der Blick auf die deutsche Wasserwirtschaft aus den verschiedenen Blickwinkeln eines umfassenden Leitbildes der Nachhaltigkeit gesehen wird.

7.1 Regionalität in Form der kommunalen Verankerung als Grundlage für Nachhaltigkeit

Wasser ist ein regionales, sich natürlich erneuerndes Gut. Aus Sicht einer nachhaltigen Wasserwirtschaft darf in die regionalen Wasserkreisläufe nur so weit eingegriffen werden, wie deren Regenerationsfähigkeit nicht eingeschränkt wird. Sinnvoll ist also eine regionale Struktur, die an den natürlichen Wasserkreisläufen ansetzt. Die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft ist regional aufgebaut, auch wenn sie sich weniger an natürlichen Wasserverläufen als an lokalen Grenzen orientiert. Dennoch haben sich innerhalb Deutschlands – auch auf Grundlage der unterschiedlichen Besiedlungs- und Industrialisierungsdichte – völlig unterschiedliche Strukturen der Wasserwirtschaft herausgebildet. So existieren insbesondere im ländlichen Raum häufig Kleinstunternehmen mit nur wenigen Mitarbeitern. Charakteristisch für einen solchen Raum sind die ländlichen Bereiche Bayerns. Auf der anderen Seite stehen

aber auch große Wasserwirtschaftsunternehmen wie die Berliner Wasserbetriebe oder die Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen – speziell im Ruhrgebiet.⁵²³

Der grundlegende regionale Charakter der deutschen Wasserwirtschaft wird dabei nur in Ausnahmefällen durchbrochen. Als Beispiel dafür kann die Fernwasserversorgung Stuttgarts aus dem Bodensee gesehen werden. Es gilt der Grundsatz, dass Wasser verbrauchernah zu fördern ist.

Es ist genau diese heterogene, regionalen Gegebenheiten folgende Struktur, die es nach mehrheitlicher Expertenmeinung der Wasserwirtschaft ermöglicht, den unterschiedlichen an sie gerichteten Zielen gerecht zu werden.

Grundlage für die in Deutschland vorherrschende regionale Struktur ist die grundsätzliche Verpflichtung der Kommunen zur Bereitstellung wasserwirtschaftlicher Leistungen auf ihrem Gebiet. Dabei stellt die Siedlungswasserwirtschaft für eine Kommune nur eine unter mehreren Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge dar. Die Kommune ist somit bestrebt, die Wasserwirtschaft in einer ökologisch nachhaltigen Weise zu betreiben und versucht gleichzeitig, die Preise für wasserwirtschaftliche Leistungen nur so weit steigen zu lassen, dass sie für alle Bevölkerungsgruppen erschwinglich bleiben und sich für die Industrie nicht zu einem unangemessenen Kostenfaktor entwickeln. Kommunen greifen bei der Realisierung dieser Aufgaben zuerst auf die ihnen lokal zur Verfügung stehenden Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten zurück. Aufgrund der lokalen Gesamtverantwortung der Kommunen treffen diese auch mögliche negative Externalitäten der Wasserwirtschaft unmittelbar. Mehrheitlich haben sich auf dieser Grundlage ausgewogene gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Lösungen herausgebildet.

Speziell diese aus der Daseinsvorsorge erwachsende Verpflichtung der Kommunen ist es auch, die sich positiv auf eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Wasserwirtschaft ausgewirkt hat. Dies gilt insbesondere aus dem Blickwinkel eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes. Diese kommunale Verantwortung gegenüber dem Bürger dürfte auch dafür verantwortlich sein, weshalb Kommunen vorgegebene ökologische Mindeststandards häufig übererfüllen. Speziell der Regie-/Eigenbetrieb sowie die Eigenschaft der Kommune – anders als rein privaten Unternehmen, deren vorrangiges Ziel die Gewinnermittlung ist –, unterschiedliche Ziele mit der Wasserwirtschaft verbinden zu müssen, wird als besonderer Vorteil der grundsätzlichen kommunalen Verankerung gesehen.

⁵²³ Hier sind insbesondere der Ruhrverband, die Emscher Genossenschaft/Lippeverband, der Erftverband, der Niersverband, der Schwalmverband und der Wuppverband zu nennen.

Dennoch ist es in Deutschland bei weitem nicht so, dass – wie es in den Medien häufig den Anschein erweckt – ausschließlich Kommunen an der Durchführung wasserwirtschaftlichen Aufgaben beteiligt sind. Auf Basis der kommunalen Verankerung haben sich unterschiedlichste Wege bei der Durchführung der Wasserwirtschaft herausgebildet. Sie reichen von der Aufgabenwahrnehmung durch rein kommunale Unternehmen bis hin zur kompletten Durchführung wasserwirtschaftlicher Leistungen durch private Unternehmen. Auch die organisatorische Beziehung der Wasserwirtschaft zu den anderen kommunalen Aufgabenbereichen ist häufig unterschiedlich gelöst. Und genau diese an die örtlichen Gegebenheiten angepasste heterogene Struktur ist es, welche die Stärke der deutschen Wasserwirtschaft ausmacht.

Grundsätzlich kann aber auf Basis der empirischen Erhebung gesagt werden, dass die deutsche Wasserwirtschaft grundsätzlich nachhaltig wirtschaftet. Das gilt für ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele uneingeschränkt. Aber auch aus dem Blickwinkel einer nachhaltigen Ökonomie ist die deutsche Wasserwirtschaft besser als häufig diskutiert. Die deutsche Wasserwirtschaft braucht dabei den Vergleich mit den Wasserwirtschaften der Nachbarländer nicht zu scheuen.

Im Folgenden soll die Gesamtstruktur der deutschen Wasserwirtschaft an den unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit bewertet werden, bevor dann in Kap. 7.2 auf ausgewählte Kritikpunkte eingegangen wird.

7.1.1 Ökologisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild/ökologische Nachhaltigkeitsziele

Generell lässt sich feststellen, dass die deutsche Wasserwirtschaft zurzeit ökologisch weitgehend nachhaltig arbeitet. Den in der Wasserwirtschaft vorherrschenden überwiegend ökologisch geprägten Nachhaltigkeitsprinzipien wird weitgehend Genüge getan (vgl. Kap. 4.8).

So sind es die hohen gesetzlichen Anforderungen, die alle Anbieter dazu zwingen, Wasser mit einer hohen Qualität für die Verbraucher bereitzustellen. Dennoch bieten diese gesetzgeberischen Rahmenbedingungen nur die Basis für ein ökologisch nachhaltiges Handeln in der Wasserwirtschaft. Bezeichnend für die hohe ökologische Sensibilität der deutschen Wasserwirtschaft ist vielmehr die kommunale Verankerung. Die Wasserwirtschaft wird innerhalb der Kommune nicht isoliert als eine Dienstleistung für den Bürger angesehen, sondern sie ist eine Dienstleistung im Rahmen der gesamten kommunalen Daseinsvorsorge gegenüber dem Bürger. Der

Handlungswille der Kommunen folgt dabei überwiegend den Kriterien der Nachhaltigkeit im Sinne einer starken Definition (vgl. Kap. 4.5.1).

Die in Deutschland praktizierte kommunale Wasserwirtschaft ist ein stark von Ingenieuren geprägtes Tätigkeitsfeld. Dieses bietet eine ideale Grundlage, um die Vorgaben auch bestmöglich umzusetzen. Diesen – auch im Vergleich zu den Wasserwirtschaften anderer Länder – ökologisch hohen Standard sieht auch die Weltbank (vgl. Kap. 3.2.7).⁵²⁴

7.1.2 Sozialer Standard der deutschen Wasserwirtschaft

Obwohl die deutsche Wasserwirtschaft regional unterschiedlich aufgebaut ist, hat sie einen flächendeckend hohen sozialen Standard erreicht. Die Versorgung der (gesamten) Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser ist sichergestellt. Auch sind die Preise für Wasser und Abwasser so, dass keine Bevölkerungsgruppen von der Nutzung dieses Gutes ausgeschlossen werden. Die Gestaltung der Wassertarife ist insofern sicherlich kein prioritäres Handlungsfeld für eine aktive Sozialpolitik.⁵²⁵

Aufgrund der fehlenden Subventionierung des Nahrungsmittels Wassers ist es aber dennoch nicht so, dass die Preise zu einem übermäßigen Konsum anregen.⁵²⁶ Auch hier kann der Kompromiss zwischen einem ökologisch sinnvollen niedrigen Verbrauch und der Partizipation der gesamten Bevölkerung an dem Gut Wasser als gelungen bezeichnet werden.

7.1.3 Ökonomisch geprägtes Nachhaltigkeitsleitbild/ökonomische Nachhaltigkeitsziele

Befürworter eines ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsleitbildes sehen die deutsche Wasserwirtschaft grundsätzlich als weniger nachhaltig an als die Befürworter eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes, was an der Dominanz der ökonomischen Nachhaltigkeitsziele liegt. Interessant ist, dass auf Grundlage von vorrangig ökologi-

⁵²⁴ Vgl. Briscoe, J.: Deutschland, 1995, S. 428.

⁵²⁵ Vgl. Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 130.

⁵²⁶ In der DDR war beispielsweise der Pro-Kopf-Verbrauch in den neuen Bundesländern an Wasser aufgrund der Subventionierung um ein Vielfaches höher als heute in den neuen Bundesländern.

schen Nachhaltigkeitszielen die deutsche Wasserwirtschaft auch ökonomisch als nachhaltig angesehen wird. Dazu im Einzelnen:

Immer werden die Leistungen der deutschen Wasserwirtschaft unter ökonomischen Gesichtspunkten in der fachlichen Literatur wie in den Massenmedien als zu teuer angesehen. Es werden Vergleiche angestellt von wasserwirtschaftlichen Leistungen in Deutschland mit den entsprechenden Leistungen anderer Wasserwirtschaften.

Ein Grund für die angeblich teureren wasserwirtschaftlichen Leistungen in Deutschland ist zumeist schnell gefunden: Es ist die Vielzahl von Klein- und Kleinstunternehmen, die in Deutschland Dienstleistungen erbringen. Diese nutzen Synergiepotentiale, die sich durch größere Organisationseinheiten ergeben, zu wenig aus. Des Weiteren wird häufig die organisatorische Trennung zwischen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bemängelt. Zur Untermauerung solcher Aussagen werden immer wieder die deutschen Preise mit den Preisen in anderen Ländern verglichen. Wie problematisch solche Vergleiche jedoch sind, wurde in Kap. 5.2.6 gezeigt.

Dass sich in der deutschen Wasserwirtschaft noch erhebliche (Synergie-)Potentiale zur Steigerung der Effizienz verbergen, ist auch die unbestrittene Meinung der im Rahmen dieser Arbeit befragten Experten. Dass kleinteilige Strukturen häufig die Ursache für ökonomische Ineffizienzen in Teilbereichen der Wasserwirtschaft sind, ist ebenfalls unumstritten. Pauschalierungen verbieten sich jedoch.

Ob aber größere Organisationseinheiten zu einer höheren Effizienz führen, ist umstritten und wird von der überwiegenden Zahl der Experten so nicht gesehen. Vielmehr sind Synergiepotentiale immer gezielt in Einzelmaßnahmen zu suchen und zu realisieren. So hebt man keine Synergien in der Kanalisation, indem man lediglich die Wasser- und Abwasserunternehmen zweier benachbarter Kommunen miteinander verbindet. Wenn es aber um den Bau von Klärwerken geht, kann es – insbesondere bei kleinen Organisationseinheiten – nützlich sein, mit benachbarten Kommunen zu kooperieren. Dazu bedarf es aber nicht zwingend eines Unternehmenszusammenschlusses, sondern der Suche nach einem geeigneten Partner für genau diese Aufgabe. Wobei jedoch häufig die Suche nach einem geeigneten Partner durch die räumlichen Vorgaben der Infrastruktur eingeschränkt ist.

Verbandslösungen können dabei häufig als eine ökonomisch sinnvolle Art der Zusammenarbeit von Kommunen gesehen werden. Einzelaufgaben, die für eine einzelne Kommune ineffizient sind, werden auf den Verband übertragen. So verbleibt z. B. das (Abwasser-)Kanalnetz bei der Kommune, während für die Aufbereitung des Abwassers der Verband zuständig ist. Der technische Größenvorteil wird dort genutzt, wo er sinnvoll ist, während die anderen Aufgaben bei der Kommune verbleiben. Für den administrativen Anteil – wie Buchhaltung, Abrechnung gegenüber dem Kunden

sowie die allgemeine Verwaltung – kann die Kommune Synergien anderswo suchen. So kann sie beispielsweise die Wasserversorgung mit der Strom- und Gasversorgung in einem Verbund zusammenfassen und Verwaltungsaufgaben aus diesen Bereichen in einem Paket erledigen.

Genau diese gezielte Suche nach einem im Einzelfall geeigneten Partner ist es, die es ermöglicht, ökonomische Synergien zu realisieren. Dabei kann eine Zusammenarbeit nicht nur ökonomisch sinnvoll sein, sondern auch, wenn sie sich auf die Infrastruktur bezieht, diese stärker an den natürlichen Vorgaben des Wassers zu orientieren und damit helfen, ökologische Ziele zu erreichen.

So ist auch gerade die Integration von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsleistungen häufig nur im administrativen Bereich sinnvoll, da technisch zu wenig Parallelen bestehen, aus denen Synergien erzielt werden könnten.

Wenn in Einzelfällen eine Kooperation nicht zielführend ist, so kann doch die Ausschreibung und Fremdvergabe einzelner Aufgabenteile sinnvoll und ökonomisch effizient sein. In vielen Kommunen und kommunalen Betrieben besteht heute immer noch das Bestreben, die ihnen anvertrauten Aufgaben möglichst umfassend eigenständig zu lösen. So werden häufig Ressourcen technischer, aber auch personeller Art vorgehalten, die nur zu einem kleinen Teil ausgelastet sind. Hier wird die Leistung nach Auffassung der befragten Experten zu selten ausgeschrieben und von der Verwaltung herausgegeben.

Häufig sind es diese – nicht selten politisch verursachten – Kritikpunkte, die insbesondere ökonomisch sinnvolle Lösungen konterkarieren. Grundsätzlich gilt jedoch, dass aufgrund der heterogenen Struktur der deutschen Wasserwirtschaft nicht nur die beste ökologisch-technische Lösung gefunden worden ist, sondern häufig auch die ökonomisch effizienteste Lösung.

Auf die wesentlichen Kritikpunkte der Befragten in der empirischen Erhebung an der deutschen Wasserwirtschaft soll nun im Einzelnen eingegangen werden. Denn sie sind es, durch deren Umsetzung die deutsche Wasserwirtschaft – gemessen an den Zielen der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen – noch weiter optimiert werden kann. Zielverbesserungen lassen sich dabei – dies sei bereits vorweggenommen – insbesondere in der ökonomischen Dimension erreichen.

7.2 Kritikpunkte an der Struktur der deutschen Wasserwirtschaft

Obwohl die Experten die auf einer kommunalen Verpflichtung aufbauende regional geprägte Struktur der deutschen Wasserwirtschaft durchaus positiv zu beurteilen ist, äußern sie einige grundlegende Kritikpunkte an ihr.⁵²⁷

7.2.1 Mangelnde Transparenz

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der deutschen Wasserwirtschaft ist, dass sie in weiten Teilen für den Bürger zu intransparent ist.⁵²⁸ Dies betrifft neben dem organisatorischen Aufbau insbesondere die Gebührenkalkulation sowie die Planung und Durchführung von Investitions- und Sanierungsmaßnahmen.

Speziell bei Gütern, bei deren Bezug der Abnehmer nicht zwischen mehreren Anbietern auswählen kann und bei denen die Anbieter nicht oder nur indirekten Marktmechanismen ausgesetzt sind, werden – speziell von den Bürgern – bewusst oder unbewusst immer wieder ineffektive Strukturen und überhöhte Preise vermutet. Diesem „natürlichen“ Misstrauen kann nur mit Transparenz seitens der Anbieter begegnet werden. Transparenz ist somit ein wesentliches Instrument der Kontrolle durch die Bürger.

Häufig sind kommunale Wasserwirtschaftsunternehmen – wie andere kommunale Versorgungsunternehmen auch –, was den Service am Bürger betrifft, bereits vorzeigbare Dienstleister. Nicht selten können Änderungen der Anschrift oder des Tarifes bereits online vorgenommen werden. Wenn es aber darum geht, Unternehmensentscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen, verfallen die kommunalen Betriebe noch allzu oft in traditionelle behördliche Verschwiegenheit. So sollten Gebührenkalkulationen für den Bürger verständlich aufgebaut und nachvollziehbar sein. Investitionen sollen frühzeitig bekannt gegeben sowie öffentlich dokumentiert und begründet werden. Anders als die privaten Wasserwirtschaftsunternehmen haben es Kommunalbetriebe nicht gelernt, ihre Leistungen auch öffentlich

⁵²⁷ Auch hier ist es so, dass aufgrund der Heterogenität der Struktur der deutschen Wasserwirtschaft die folgenden Kritikpunkte nicht überall zutreffen. Dennoch sind sie symptomatisch für einen großen Teil der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen.

⁵²⁸ Vgl. Kluge, T./Laux, A.: Umbruch Wasserwirtschaft, 2003, S. 57.

darzustellen, was dazu geführt hat, dass die Bevölkerung die Qualität der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nicht ausreichend anerkennt.⁵²⁹

Auch die wirtschaftlichen und organisatorischen Verflechtungen, in denen sich die Wasserwirtschaft zur Aufrechterhaltung eines steuerlichen Querverbundes häufig befindet, trägt zur Intransparenz – speziell der Kosten – wasserwirtschaftlicher Leistungen bei.⁵³⁰

Benchmarking, mit einer Veröffentlichung der Ergebnisse, ist eine gute Möglichkeit, die Leistungen (wie auch die Minderleistungen) nach außen zu dokumentieren. Es muss aber zwingend auch Punkte beinhalten wie die Kundenzufriedenheit, die technische Versorgungssicherheit und speziell die nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung.⁵³¹ Dem Bürger – als Kunde der Wasserwirtschaftsunternehmen, aber auch als Empfänger von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge – wird so verdeutlicht, wie wirtschaftlich effektiv und unter Einhaltung welcher ökologischen und sozialen Standards sein Wasserversorger und Abwasserentsorger Leistungen erbringt. Hier kann auf die positiven Erfahrungen mit Benchmarking in den Niederlanden verwiesen werden.⁵³²

Zurzeit mehren sich die Anzeichen, das Benchmarking den Diskussionsstand verlässt und in wachsendem Maße in den Unternehmensalltag einzieht. Aufbauend auf dem Bundestagsbeschluss „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“⁵³³, in dem Benchmarking als Leistungsvergleich zwischen den Unternehmen gefordert wurde, haben sich alle wichtigen, mit der Wasserwirtschaft in Verbindung stehenden Verbände Benchmarking verstärkt zum Thema gemacht.⁵³⁴ Allerdings steht bei ihren

⁵²⁹ Zum Teil wird dieses Verhalten der Branche damit erklärt, dass die zunehmende Diskussion um den Gewässerschutz die Branche in die Rolle eines „Reparaturbetriebs“ gedrängt hat, der seine Leistungen rechtfertigen muss. Vgl. Eitenneyer, H.: Wassermarketing, 1999, S. 154.

⁵³⁰ Vgl. Hames, H./Krüger, H.-W.: Wettbewerb, 1999, S. 605.

⁵³¹ Vgl. Turowski, R.: Benchmarking, 2004, S. 135.

⁵³² Vgl. Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 26.

⁵³³ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Nachhaltige Wasserwirtschaft, 2001. Der Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde am 21.03.2002 vom Bundestag beschlossen. Er schloss sich dabei einer Empfehlung des Wirtschaftsausschusses an, in dem sich die FDP gegen den Antrag ausgesprochen und die Union sich enthalten hatte.

⁵³⁴ „Der VKU hat zusammen mit den anderen Verbänden der Wasserwirtschaft ATV-DVWK, BGW und DVWG – dieses Thema zu seiner ‚Sache‘ erklärt. Mit einer gemeinsamen Verbändeerklärung vom 12.11.2003 haben die Verbände gemeinsam den Grundstein für die Umsetzung dieser Forderung des Deutschen Bundestages gelegt.“ VKU (Hrsg.): Benchmarking, 2004, S. 137.

Überlegungen der Grundsatz der Freiwilligkeit im Vordergrund.⁵³⁵ Ob die Verbände mit diesem Beschluss der Förderung eines freiwilligen Benchmarkings einer gesetzlichen Verpflichtung zuvorkommen wollen, kann nur gemutmaßt werden. Von staatlicher Seite wird die von den Verbänden favorisierte Freiwilligkeit bereits kritisiert.⁵³⁶ Benchmarking als Transparenz schaffendes Instrument eignet sich jedoch nur, wenn es flächendeckend eingesetzt wird.

Der Grundsatz der größtmöglichen Transparenz gilt nicht nur für die kommunale Wasserwirtschaft, sondern auch für die für die Verwaltung im Ganzen sowie die Kommunalpolitik. So werden Privatisierungen häufig in nicht öffentlichen Ratssitzungen diskutiert und im Stillen vorbereitet. Von Seiten der Kommune ist häufig nur ein kleiner Personenkreis aus Verwaltung und Politik an der Gestaltung des Vorgangs beteiligt. Häufig sind gerade die Experten der Verwaltung – aufgrund ihres größeren Fachwissens – die gestaltende Kraft. Oft ist die Tragweite ihrer Entscheidungen vielen Ratsmitgliedern nicht bewusst. Es handelt sich um einen wenig demokratischen Vorgang. Der Bürger ist weder direkt noch indirekt durch die von ihm gewählten Vertreter an solchen strategischen Entscheidungen beteiligt.

Einen besonders intransparenten Vorgang stellen dabei die (mittlerweile durch den amerikanischen Gesetzgeber weitgehend eingeschränkten) Sale-and-lease-back-Verfahren (vgl. Kap. 3.2.4.5) dar, bei denen die Infrastruktur, wie Kanalnetze, an einen in der Regel amerikanischen Leasinggeber veräußert und unmittelbar von ihm zurückgeleast wird.⁵³⁷

7.2.2 Zweckentfremdung von Gebühreneinnahmen

Grundsätzlich decken die wasserwirtschaftlichen Entgelte sämtliche Kosten. Dabei beinhalten die Entgelte die Aufwendungen, die notwendig sind, um die Infrastruktur zu sanieren und zu erneuern. Dennoch besteht für die kommunalen Organisationsformen wie den Regie- und Eigenbetrieb nicht die Verpflichtung, die Erlöse

⁵³⁵ So führte der (damalige) Vizepräsident des BGW Dieter Bongert am 02.03.2004 anlässlich der „Wasserfachlichen Aussprachetagung“ in Stuttgart aus: „*Ein Benchmarking von den Unternehmen auf freiwilliger und anonymer Basis durchgeführt, ist ein effizientes Instrument zur Leistungssteigerung. Wir haben ein freiwilliges Vergleichsverfahren entwickelt, das neben der Steigerung der Wirtschaftlichkeit auch die Ver- und Entsorgungssicherheit, die Qualität und Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft berücksichtigt.*“ Vgl. Bongert, D.: Wassermarkt, 2004, S. 6 f.

⁵³⁶ Vgl. Jüttner, W.: Zukunft Wasserversorgung, 2003, S. 14.

⁵³⁷ Vgl. Rügemeier, W.: Cross Border Leasing, 2004.

auch ursachengerecht den Bereichen zukommen zu lassen, für die sie erzielt worden sind. Häufig unterbleiben ausreichende Maßnahmen zur Erhaltung der Infrastruktur (vgl. Kap. 5.2.2).⁵³⁸

7.2.3 Unzureichende Bereitschaft zu Kooperationen

Kommunenübergreifend weist die deutsche Wasserwirtschaft zwar schon heute unterschiedlichste Formen der kommunalen Zusammenarbeit auf, welche zurzeit an Bedeutung gewinnen.⁵³⁹ Dennoch bemängeln viele Experten das sogenannte Kirchturmdenken der deutschen Kommunen.

Regelmäßig sind Kooperationen mit dem Verlust von Gestaltungseinfluss sowie auch mit einem Machtverlust verbunden. Dies gilt gleichermaßen für Politik und Verwaltung. Im Bereich der Wasserwirtschaft gilt dies umso mehr, da es sich bei Kooperationen zumeist um langfristige Partnerschaften handelt. Kein Politiker, aber auch kein Verwaltungsbeamter gibt gern etwas von seiner Gestaltungsmacht ab. So werden Synergien häufig lieber innerhalb des jeweiligen kommunalen Einflussbereichs gesucht, als dass eine Partnerschaft mit den räumlich benachbarten Kommunen angestrebt wird.

Resultat dieser Entwicklung ist, dass die Wasserversorgung häufig mit der Strom- und Gasversorgung oder verstärkt auch mit der Abwasserentsorgung zusammengefasst wird.⁵⁴⁰

Gerade aber die Zusammenfassung gleicher Aufgaben ist von großer ökonomischer Attraktivität. Durch eine sinnvolle lokale Zusammenarbeit benachbarter Kommunen⁵⁴¹ im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung ließen sich häufig erhebliche ökonomische Synergien heben, ohne dabei bei der technischen Nutzung des Wassers dessen lokalen Charakter aufzugeben.⁵⁴² Leitungsnetze könn-

⁵³⁸ Ein Problem stellt in diesem Zusammenhang auch die Zweckentfremdung des Wasserpfennigs in einigen Bundesländern dar. Vgl. Koziol, M. u. a.: Systemwechsel Wasserversorgung, 2006, S. 21.

⁵³⁹ Vgl. Monstadt, J./Naumann, M.: Technische Infrastruktursysteme, 2004, S. 32.

⁵⁴⁰ Vgl. Monstadt, J.: Sektoranalyse Stromversorgung, 2003, S. 63.

⁵⁴¹ Selbst dann, wenn zwei benachbarte Kommunen (einvernehmlich) entscheiden, Aufgaben nicht kooperativ auszuführen, sondern nur durch eine der beiden Kommunen, ist dies keine Durchbrechung des kommunalen Örtlichkeitsprinzips der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen. Vgl. Tomerius, S.: Wirtschaftliche Beteiligung, 2004, S. 28.

⁵⁴² Vgl. Irmscher, I.: Kommunale Wasserwirtschaft, 2001, S. 162.

ten kommunalgrenzenüberschreitend realisiert werden, wo es technisch sinnvoll ist. Auch die nicht leitungsgebundene Infrastruktur der Wasserwirtschaft könnte dann optimal auf die Leitungsnetze abgestimmt werden. Somit ließen sich nicht nur ökonomisch, sondern auch ökologisch Vorteile erzielen. Dem Regionalitätsprinzip würde ein solches Vorgehen nicht widersprechen.⁵⁴³ Vielmehr würde eine kommunenübergreifende, aber dennoch lokale Umsetzung der Wasserwirtschaft die Möglichkeit eröffnen, sich verstärkt an den natürlichen Wasserläufen und Wasservorkommen zu orientieren. Darüber hinaus ließen sich durch einheitliche Betriebsführung unterschiedlicher Wassergewinnungs-, Aufbereitungs- und Verteilanlagen im Rahmen von Kooperationen die Kapazitäten leichter optimieren und dem zu erwartenden Bedarf anpassen. Auch lassen sich durch gegenseitige Reservevorhaltung und Wasseraustausch ökonomische Synergien erzielen.⁵⁴⁴ Weiterhin ließen sich strategische Einkaufsallianzen zwischen kommunalen Unternehmen in größerem Umfang weit einfacher realisieren als bisher.⁵⁴⁵

Im Gegensatz dazu bietet die organisatorische Integration der Wasserversorgung mit der Strom- und Gasversorgung nur geringe ökonomische Vorteile durch die Zusammenfassung von administrativen Aufgaben. Das Gleiche gilt für die Zusammenfassung von Wasserversorgung mit der Abwasserentsorgung. Auch dort sind die technischen Überschneidungen so gering, dass lediglich mit Synergien im Bereich der Administration zu rechnen ist. *„Man ist schnell geneigt, beides in einen Topf zu werfen. Das sollte man schon deshalb nicht tun, weil es im Hinblick auf die gesundheitlichen Aspekte nicht unbedenklich ist.“*⁵⁴⁶ Die vielfach herausgestellte organisatorische Trennung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist damit gar nicht so ne-

⁵⁴³ Kersting weist jedoch darauf hin, dass kommunale Kooperationen zentral dem Aufbau ökonomischer Cluster mit hoher ökonomischer Attraktivität und weniger dem Regionalbewusstsein dienen. Vgl. Kersting, N.: Interkommunale Kooperation, 2006, S. 36.

⁵⁴⁴ Vgl. Irmscher, I.: Kommunale Wasserwirtschaft, 2001, S. 163. Dort werden insbesondere folgende Bereiche aufgelistet, in denen sich durch kommunale Kooperationen Synergien realisieren lassen:

- Betriebsführung,
- Instandhaltung,
- Bereitschaftsdienste,
- Entörungsdienste,
- Materialwirtschaft,
- Informationsverarbeitung,
- Marketing,
- Wasservorhaltung.

⁵⁴⁵ Vgl. Haumann, H.: Risiken, 1999, S. 150.

⁵⁴⁶ Bode, H.: Wasserverbände, 2003, S. 62.

gativ so betrachten, wie dies häufig in der Literatur⁵⁴⁷ der Fall ist. Angemerkt sei, dass empirische Nachweise bezüglich Effizienzgewinnen aus der Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung selten sind. Aktuelle Untersuchungen, insbesondere aus England, kommen zu einer eher skeptischen Einschätzung.⁵⁴⁸

7.2.4 Mangelnde Bereitschaft zur Fremdvergabe

Immer wieder ist bei Kommunen eine mangelnde Bereitschaft zur Fremdvergabe von einzelnen wasserwirtschaftlichen Aufgaben erkennbar.

Diese betreffen schwerpunktmäßig Wartungs- und Planungsarbeiten. Immer wieder genanntes Beispiel ist das Kanal-TV, ein Gerät, das es ermöglicht, Kanäle von innen zu inspizieren und mögliche Defekte zu sichten. Insbesondere in kleinen Kommunen wird ein solches Gerät nur ab und zu, aber nicht dauerhaft benötigt, so dass eine Ausschreibung der Aufgabe „Kanalinspektion“ oder eine Kooperation mit Nachbarkommunen sinnvoll wäre. Ein anderer Bereich ist, dass häufig Personal für einzelne spezielle Aufgaben vorgehalten wird.

Für ein solches – nicht flächendeckend anzutreffendes Verhalten – sind zwei Gründe schwerpunktmäßig verantwortlich. Zum einen streben Organisationen danach, weitgehend autark zu sein; ein anderer Grund ist die Komplexität des Vergaberechts. Dieses wird durch die EU-Vergaberichtlinie noch verstärkt.

Dennoch dürften durch eine verstärkte Bereitschaft zur Fremdvergabe insgesamt nur noch geringe positive Effekte zu erreichen sein, was Abbildung 7.1 beispielhaft für den Abwassersektor verdeutlicht.

⁵⁴⁷ Dazu beispielhaft Beckereit, M.: Wasserkonzerne, 2001, S. 62. „Bis heute leistet sich die Wasserversorgung immer noch den Anachronismus, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in unterschiedlichen Unternehmen durchzuführen. ... Auch an dieser Stelle sind durch Veränderungen der Struktur nicht unbeträchtliche Kostensenkungspotentiale erschließbar.“

⁵⁴⁸ Vgl. dazu Lux, A. u. a.: Benchmarking, 2005, S. 21 sowie die dort aufgeführte Literatur.

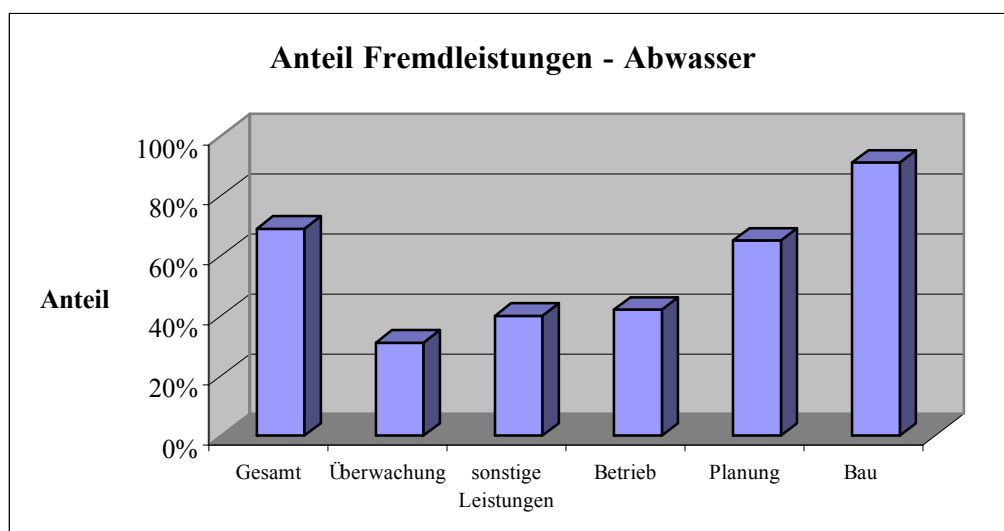


Abbildung 7.1 – Durchschnittlicher Anteil der Fremdleistungen an den Gesamtausgaben von Abwasserbetrieben⁵⁴⁹

7.2.5 Mangelnde Exportfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft

Obwohl den deutschen Wasserversorgern immer wieder bescheinigt wird, gute Leistungen zu erbringen und einen hohen technischen Standard zu gewähren,⁵⁵⁰ wird immer wieder das Argument angebracht, die heimische „Wasserindustrie“ eigne sich nicht zum Export in andere Regionen, da es in Deutschland nur wenig sehr große oder überregional tätige Wasserwirtschaftsunternehmen gibt und die Anforderungsprofile der internationalen Metropolen⁵⁵¹ zurzeit von der deutschen Wasserwirtschaft überhaupt nicht bedient werden können.⁵⁵²

⁵⁴⁹ Quelle: BGW u. a. (Hrsg.): Branchenbild 2005, 2005, S. 16.

⁵⁵⁰ Die Schwerpunktsetzung innerhalb der wasserwirtschaftlichen Diskussion auf technische Standards wird dabei zum Teil in der Literatur sogar als Exporthemmnis angesehen, da diese der eigentlich wichtigen Diskussion zu den Strukturproblemen zu wenig Raum lässt. So führt z. B. Wingrich, nachdem er die mangelnde Exportfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft kritisiert hat, aus: „Scheinbar werden immer wieder neue Stoffe im Rohwasser gefunden, die zu entfernen sind. ... und weil natürlich unsere Erkennungsmöglichkeiten zur Gefährdung der Gattung Mensch ständig verfeinert werden, so dass wir meinen, die vorhandenen Grenzwerte verschärfen zu müssen. ... So hat in den letzten Jahren ein Gerangel der Wasserwirtschaftler mit der Industrie und Landwirtschaft um die Festlegung der Grenzwerte eingesetzt. Dies wird dann noch, oftmals mit Katastrophenakzent, öffentlich ausgetragen. Der Normalbürger erhält so den Eindruck von Trinkwasserproblemen, obwohl um Nanogramm diskutiert wird und Sicherheiten noch im ungünstigsten Wert enthalten sind.“ Vgl. Wingrich, H.: Trend, 1999, S. 47.

⁵⁵¹ Vgl. Jüttner, W.: Zukunft Wasserversorgung, 2003, S. 10; BMBF (Hrsg.): Aktionskonzept, 2000, S. 61 ff.

⁵⁵² Vgl. Kluge, T. u. a.: Sektoranalyse Wasser, 2003, S. 28 f.

Hier wird in der wasserwirtschaftlichen Diskussion immer wieder auf die beiden weltweit führenden aus Frankreich stammenden Unternehmen *Veolia* und *Suez* sowie einige weitere international tätige Wasserwirtschaftsunternehmen verwiesen. Als Folge eines solchen Exports gingen der deutschen Wasserwirtschaft Exporterträge und damit Arbeitsplätze verloren.

Auf Basis der für diese Arbeit gewonnenen empirischen Daten kann diese Schlussfolgerung nicht so pauschal stehen gelassen werden:

Nach Ansicht vieler Experten der empirischen Erhebung können die grundlegenden Regulierungen und die daraus erwachsende dezentrale Struktur durchaus als Vorbild für andere Staaten dienen. Hier können insbesondere die Staaten Osteuropas sowie die aufstrebenden Nationen Asiens und Südamerikas genannt werden. Eine solche Regulation würde aller Voraussicht nach auch in solchen Staaten langfristig eine sehr regional geprägte Wasserwirtschaft mit überwiegend in einer Region tätigen Unternehmen zur Folge haben. Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass die spezielle Ausprägung des Föderalismus in Deutschland mit einer vergleichsweise starken Stellung der Kommunen zu der spezifischen deutschen Struktur geführt hat. In Frankreich beispielsweise, wo auch ein Regulierungssystem seit langem etabliert ist, welches der Kommune die grundsätzliche Verantwortung für die Wasserwirtschaft auf ihrem Gebiet mit der Möglichkeit der Übertragung der Aufgabe auf Private erlaubt (ähnlich wie in Deutschland), ist es historisch zu einer anderen Struktur als in Deutschland gekommen.

Der Aufbau einer staatlich geprägten Wasserwirtschaft in wirtschaftlich aufstrebenden Ländern wird immer wieder mit der Notwendigkeit von staatlichen Infrastrukturinvestitionen konterkariert. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftlich aufstrebenden Nationen Osteuropas, Asiens sowie Südamerikas. Hier greift dasselbe Argument, das auch in Deutschland für einen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Wasserwirtschaft angeführt wird. Aber auch in dem häufig als vorbildlich dargestellten französischen System, für das dem eine Aufgabenerledigung durch Private charakteristisch ist, wird der überwiegende Teil der Infrastruktur aus öffentlichen Mitteln finanziert.

Auch die Empfehlungen und das Verhalten von internationalen Institutionen wie der Weltbank und des internationalen Währungsfonds tragen zu einer verstärkten Finanzierung wasserwirtschaftlicher Infrastrukturmaßnahmen durch privates Kapital bei.⁵⁵³

⁵⁵³ Vgl. Bayliss, K./Hall, D.: World Bank, 2002; Bayliss, K.: World Bank, 2000.

Eine andere Frage ist es, inwieweit die deutsche Industrie an der internationalen Wasserwirtschaft partizipieren kann. Unzweifelhaft ist, dass die internationale Wasserwirtschaft vor einer bedeutenden Investitionswelle steht. Aus der Tatsache, dass der weltweite private Wassermarkt von wenigen Großkonzernen dominiert wird, wird schnell die Schlussfolgerung gezogen, dass in Deutschland vorhandenes Wissen nicht für den Export genutzt wird. Praktisch dürfte es zwar richtig sein, dass bei internationalen Großprojekten grundlegende planerische sowie administrative Arbeiten zu einem großen Teil in den Konzernzentralen erfolgen, dennoch erfolgt der überwiegende Teil der Leistungserbringung in dem Land, in dem das Projekt umgesetzt wird.

Neben den rein planerischen, baulichen und administrativen Aufgaben erfolgt ein weiterer Teil der Wertschöpfung in der Produktion der zum Aufbau der Infrastruktur notwendigen Güter. Hier handelt es sich insbesondere um Maschinen und Bauteile zur Erstellung der Rohrleitungen, aber auch um elektrische Steuer- und Messgeräte. Genau an diesem Punkt kann auch die Stärke der deutschen Wasserwirtschaftsindustrie gesehen werden. Komponentenlieferanten der Wasserwirtschaft mussten in Deutschland schon immer ihren Teil an der hohen Qualität der in Deutschland vorherrschenden wasserwirtschaftlichen Leistungen beitragen. Ihre Produkte und Systemlösungen gelten in vielen Bereichen als vorbildlich und genießen weltweit einen guten Ruf.⁵⁵⁴

Als Fazit kann also grundsätzlich festgestellt werden, dass die deutsche Wasserwirtschaft – speziell die Wasserindustrie – exportfähige Elemente enthält, auch wenn die in den Schwellenländern entstehenden Strukturen anders sind als in Deutschland.

Auf jeden Fall scheint die weitgehende Zentralisierung der deutschen Wasserwirtschaft nicht die richtige Antwort auf die vermeintlich mangelnde Exportfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft zu sein. Denn die kleinteilige dezentrale Struktur der Bewirtschaftung von Wasser dürfte für viele Regionen der Erde die eigentliche Zukunftsperspektive sein.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ „Wenn in Zukunft die in Deutschland ... gewonnenen Erfahrungen in der Entwicklung einer ökologisch nachhaltigen Wasserwirtschaft auch mehr von der ökonomischen Seite betrachtet werden, so können diese Erfahrungen auch auf internationalem Terrain gewinnbringend eingebracht werden.“ Scheer, H.: Exportchancen, 2001, S. 70 f.

⁵⁵⁵ Vgl. Jüttner, W.: Zukunft Wasserversorgung, 2003, S. 10.

7.2.6 Rechtliche Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Organisationsformen

Wie bereits in den einführenden Kapiteln dargestellt, bestehen Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen zwischen formell öffentlichen und formell privatrechtlichen Organisationsformen (vgl. Kap.3).⁵⁵⁶ Diese Differenzierung basiert dabei nicht immer auf dem grundsätzlich unterschiedlichen Charakter vom öffentlichen und privaten Bereich. Die Ungleichbehandlungen haben häufig eine lange Tradition und sind ursprünglich politisch motiviert implementiert worden. Der unmittelbare Nutzen in Form einer gewollten politischen Steuerung ist heute nicht mehr zu erkennen.

Verwunderlich ist es deshalb auch nicht, weshalb private Betreiber immer wieder von einer kostenmäßigen Mehrbelastung aufgrund der generellen Umsatzsteuerpflicht gegenüber den öffentlichen Betreibern sprechen, während die öffentlichen Betreiber immer wieder die engere Reglementierung in Form der räumlichen Ausdehnung sowie der steuerlich nur eingeschränkt möglichen Verrechnung von Überschuss- und Defizitbetrieben hinweisen.

Welche Organisationsform nun aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen bevorzugt behandelt wird, kann immer nur im Einzelfall beurteilt werden. Entsprechendes gilt für die öffentlichen und privaten Inhaber. So ist es nicht verwunderlich, dass sowohl Öffentlich-rechtliche als auch Private darüber klagen, dass sie gegenüber der anderen Rechtsform jeweils unangemessen benachteiligt sind.⁵⁵⁷

Häufiges Ergebnis dieser Ungleichbehandlung ist die Konstruktion von komplexen und undurchsichtigen Unternehmensgebilden, die bewusst versuchen, für sich grundsätzlich ausschließende Vorteile zu kombinieren. So werden zusammenhängende Aufgaben häufig bewusst nur teilweise privatisiert, um sie nicht komplett der Umsatzsteuer zu unterwerfen.⁵⁵⁸ Privatisierungen der abwasserwirtschaftlichen Infrastruktur erfolgen häufig zu dem Zeitpunkt, in dem hohe Erneuerungs- oder Erweiterungsinvestitionen anstehen, um die in ihnen vorhandenen Vorsteuerbeträge steuerlich geltend machen zu können.

⁵⁵⁶ Vgl. Unruh, P.: Privatrechtliches Verwaltungshandeln, 1997, S. 654 ff.

⁵⁵⁷ Vgl. Niedersächsischen Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 47.

⁵⁵⁸ So sind beispielsweise für einen kommunalen Betrieb Fremdbezüge von privatrechtlichen Gesellschaften im Gegensatz zu eigenen Personalkosten mit Vorsteuer belastet, die aufgrund der mangelnden Abzugsfähigkeit zu einer Definitivbelastung für den Betrieb wird.

Die erste wesentliche Forderung aus dieser Situation ist die umsatzsteuerliche Gleichbehandlung wasserwirtschaftlicher Leistungen, unabhängig von der Organisationsform der Leistungserbringer. Dies ist eine Forderung, die bei den Experten der deutschen Wasserwirtschaft auf weite Zustimmung trifft. Der Grund für die bisher nicht erfolgte umsatzsteuerliche Gleichstellung von privaten und öffentlichen Organisationsformen ist vermutlich nicht die mangelnde Überzeugung des Gesetzgebers, sondern vielmehr die praktischen aus einer solchen Umstellung unmittelbar erwachsenen Folgen. So darf bei der angespannten Haushaltssituation auf Bundes- und Landesebene das Steueraufkommen insgesamt nicht zurückgehen. Andererseits sollen die Gebührenzahler nicht übermäßig belastet werden.

Auch würde die steuerliche Gleichbehandlung viele wesentlich steuerlich motivierte Organisationskonstrukte ineffizient werden lassen und zu einem erheblichen Anpassungsdruck führen. Das momentane Gleichgewicht zwischen formell privatisierten und formell nicht privatisierten Unternehmen sowie zwischen der Aufgabenerledigung zwischen Öffentlichen und Privaten geriete ins Schwanken. Eine umsatzsteuerliche Gleichstellung ginge zu Gunsten der privaten Organisationsformen, da lediglich ein Vorteil öffentlicher Organisationsformen neutralisiert wird, die negativen Rahmenbedingungen für öffentliche Organisationsformen aber erhalten bleiben. Anders als Gesellschaften und Konzerne mit privaten Gesellschaftern können Kommunen nur sehr eingeschränkt ihre gewerblichen Überschussaktivitäten und gewerblichen Verlustaktivitäten saldiert der (Ertrags-)Besteuerung unterwerfen.⁵⁵⁹

Die zweite Forderung ist die Gleichstellung öffentlicher und privater Inhaber in Bezug auf die ertragsteuerliche Überschuss- und Verlustsaldierung. Allerdings sind die aus einer solchen Angleichung resultierenden Effekte noch deutlich schwerer zu quantifizieren als die umsatzsteuerliche Gleichbehandlung der ersten Forderung. Weiterhin sind mit einer solchen Gleichstellung alle Maßnahmen der Kommunen zur Konstruktion eines steuerlichen Querverbundes obsolet.

Während die ersten beiden Forderungen zur umsatzsteuerlichen Gleichstellung sowie zur ertragsteuerlichen Saldierung von Gewinnen mit Verlusten grundsätzlich bei den Experten auf breite Zustimmung stoßen und deren Realisierung wohl in erster Linie an Problemen, ausgelöst durch Anpassungsmechanismen bei der Umsetzung, scheitert, sind die anderen Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Organisationsalternativen stärker Resultat der unterschiedlichen Charakteristik der beiden Sektoren.

⁵⁵⁹ Vgl. zur Möglichkeit von Kommunen zur Saldierung von Gewinnen und Verlusten aus Betrieben gewerblicher Art die Ausführungen zum steuerlichen Querverbund in Kap. 3.2.1.4.

Hier sind insbesondere die räumliche Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeiten von Kommunen auf ihr Gemeindegebiet sowie die mangelnde Insolvenzmöglichkeit⁵⁶⁰ kommunaler Betriebe und Gesellschaften zu nennen. Die räumliche Begrenzung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit wird zwar in der praktischen Anwendung unterschiedlich streng gehandhabt,⁵⁶¹ hat aber dennoch auf Basis der Daseinsvorsorge der Kommune für ihre Bürger ihre Berechtigung. Kommunen sollen das Angebot an bestimmten Leistungen auf ihrem Gebiet sicherstellen, nicht aber in eine aus wirtschaftlichem Anlass entfachte Konkurrenz zu privaten Anbietern und andern Kommunen treten.

Auch kann diese aus Sicht der Kommunen einschränkende Reglementierung nicht isoliert gesehen werden. So steht der Kommune auf der anderen Seite das Recht zu, die Wasserwirtschaft nach ihren Anforderungen zu gestalten – immer aber unter der Bedingung, auch die Versorgung der Bürger zu garantieren.

In Deutschland existiert somit ein sehr differenziertes Regulierungssystem, das die Kommune gegenüber den privaten Leistungserbringern zwar mit besonderen Rechten ausstattet, aber auch mit besonderen Pflichten und Begrenzungen belegt.⁵⁶² Erst durch dieses Regulierungssystem im Einklang mit der grundsätzlichen Bedeutung kommunaler Daseinsvorsorge in Deutschland hat sich die für Deutschland charakteristische heterogene, aber grundsätzlich regional geprägte Struktur entwickelt, die ein paralleles Vorhandensein von öffentlichen und privaten Anbietern ermöglicht. Folglich ist die unterschiedliche Reglementierung in weiten Teilen gerade Ursache für die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft.

7.2.7 Negative politische Einflussnahme

Die kommunale Verankerung und lokalpolitische Ausgestaltungsmöglichkeit der deutschen Wasserwirtschaft kann durchaus positiv gesehen werden. Dies wurde im Verlauf der Arbeit bereits dargestellt. Wie bereits oben beschrieben, hat sie dazu

⁵⁶⁰ Vgl. Kersting, N.: Interkommunale Kooperation, 2006, S. 33.

⁵⁶¹ Die Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen wurde in den letzten Jahren heftig diskutiert. Es hat eine Reihe von Auseinandersetzungen zwischen Privatunternehmen und kommunalen Unternehmen gegeben. Diese waren auch der eigentliche Anlass dafür, dass sich die Innenministerkonferenz dieses Themas angenommen hat. Diese vertritt die Auffassung, dass eine über die Kommunalgrenzen hinausgehende Tätigkeit kommunaler Betriebe dann zulässig ist, wenn es sich um sinnvolle und untergeordnete Nebengeschäfte handelt, die dazu dienen, freie Kapazitäten vorübergehend zu nutzen. Vgl. Tomerius, S.: Wirtschaftliche Beteiligung, 2004, S. 13.

⁵⁶² Vgl. Bongert, D.: Wasserpolitik, 2004, S. 7 f.

geführt, dass die unterschiedlichen Anforderungen an die Wasserwirtschaft immer wieder auf Basis eines weitgehend akzeptierten Kompromisses erfüllt werden.

Immer wieder nimmt die Politik aber auch negativen Einfluss auf die Wasserwirtschaft. Es kommt zu Privatisierungen, die ausschließlich dem Zweck dienen, die Verschuldung der Kommune zu reduzieren. Hierunter fallen sowohl formelle wie auch materielle Privatisierungen.⁵⁶³

Beispielhaft für ein solches Verhalten kann dabei folgendes Vorgehen aufgezeigt werden: In einem ersten Schritt wandelt eine Kommune einen ihrer Regie- oder Eigenbetriebe in eine privatwirtschaftliche Gesellschaft um (formelle Privatisierung). Regelmäßig wird dabei das zur Finanzierung benötigte Kapital nicht komplett durch Eigenkapital der Gesellschaft zur Verfügung gestellt, sondern die Gesellschaft wird zu einem nicht unbedeutenden Teil mit Fremdkapital ausgestattet. Die Kommune erhält somit einen Finanzmittelzufluss. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die materielle Privatisierung. Die Kommune als 100%ige Gesellschafterin der Eigengesellschaft veräußert dann Gesellschaftsanteile an einen Privaten. Es kommt zu einem zweiten Finanzmittelzufluss an die Kommune.⁵⁶⁴

Auch Quersubventionierungen sind häufig ausschließlich politisch motiviert. In vielen Kommunen werden Betriebe gewerblicher Art zusammengefasst. Dies erfolgt zum einen zur Realisierung eines steuerlichen Querverbundes und zum anderen, um Bereiche unmittelbar durch andere Bereiche und nicht durch Steuereinnahmen zu subventionieren. So verfügt das typische deutsche Stadt- oder Gemeindewerk traditionell neben den profitablen Bereichen der Strom-, Gas- und Wasserversorgung auch über den defizitären Bereich der Bäder.⁵⁶⁵ Der Defizitbereich muss somit durch die Entgelte der anderen Bereiche mit finanziert werden.⁵⁶⁶

Hinter dieser Subventionierung steckt häufig eine gute Absicht. Viele Kommunen wären ausschließlich durch ihre Steuereinnahmen und ihre Einnahmen aus Zuweisungen nicht in der Lage, solche defizitären Bereiche weiter zu unterhalten. Dennoch stellt eine solche Subventionierung einen Eingriff in das Prinzip der verursachungs-

⁵⁶³ Auch unter diesem Punkt der negativen politischen Einflussnahme ist das Cross-Border-Leasing als besonders kritisch zu betrachten, ist dieses doch regelmäßig mit einem hohen unmittelbaren Liquiditätszuschuss in der laufenden Legislaturperiode verbunden, während die daraus erwachsenden rechtlichen Unsicherheiten weit in die Zukunft reichen.

⁵⁶⁴ Verschwiegen werden darf allerdings nicht, dass der Veräußerungserlös der Gesellschaftsanteile umso höher ausfällt, je geringer die Finanzverschuldung der Gesellschaft ist.

⁵⁶⁵ Auch im Rahmen von materiellen Privatisierungen wird häufig die Gesellschaft verpflichtet, diese defizitären Tätigkeiten dauerhaft weiter zu betreiben.

⁵⁶⁶ So sind in Deutschland – anders als in vielen anderen europäischen Staaten – die Entgelte für wasserwirtschaftliche Leistungen nicht nur kostendeckend, sondern durch sie werden auch noch andere Bereiche subventioniert.

gerechten Zuordnung von Kosten und Weitergabe in Form von Gebühren an die Abnehmer dar.

Weiterhin erwarten viele Kommunen von ihren privatwirtschaftlichen Gesellschaften erhebliche Gewinnzuweisungen, um ihren Haushalt aufzubessern. So nutzen die Gesellschaften häufig jede Möglichkeit aus, um ihre Einnahmen und ihre Ergebnissituation zu verbessern. So entstehen Gebühren für wasserwirtschaftliche Leistungen, die unangemessen hoch sind.

7.2.8 Kurzfristiges Denken der politischen Entscheider in Legislaturperioden⁵⁶⁷

Politiker, gleichgültig auf welcher staatlichen Ebene sie regieren, neigen dazu, in Legislaturperioden zu denken und ihr Handeln am nächsten Wahltermin auszurichten. Diese im Vergleich zu wasserwirtschaftlichen Maßnahmen kurze Ausrichtung führt häufig zu falschen, zum Hinauszögern und zum gänzlichen Unterlassen von sinnvollen Maßnahmen, was nicht dem langfristigen Ansatz des Nachhaltigkeitsgedankens entspricht.⁵⁶⁸ Ein sich wissenschaftlich mit der Wasserwirtschaft auseinandersetzender Experte der empirischen Erhebung bringt die Kritik wie folgt auf den Punkt:

*„Wasserwirtschaft ist das eine Thema, Energieversorgung ist ein anderes Thema. Das sind die beiden, die mich interessieren und wo ich mich mit beschäftige. Sie sind eben Themen, die sind so langfristig, dass es eigentlich für keinen reizvoll ist, von den so genannten Entscheidungsträgern, sich damit zu beschäftigen. Das sind Perioden, da sind die schon längst in Pension bzw. schon längst nicht mehr in ihren Mandaten drin. Und damit juckt es gar nicht. Jeder Politiker muss sehen, dass er in vier oder fünf Jahren wiedergewählt wird, also braucht er Erfolge. Und wenn ein Politiker heute Dinge sagt, die darüber hinausgehen, kann es sein, dass er Misserfolge hat.“*⁵⁶⁹

Es muss aber festgehalten werden, dass nach Auffassung der befragten Experten dieses Denken in Zeithorizonten, die nicht mit den Nutzungsdauern von wasserwirt-

⁵⁶⁷ Im Hinblick auf das kurzfristige Denken von politischen Entscheidern in Legislaturperioden kann auch auf die Ausführungen zu den die Wasserwirtschaft zukünftig beeinflussenden Faktoren in Kap. 5.1 verwiesen werden.

⁵⁶⁸ Hier kann auf die Ausführungen zum eingeschränkten finanziellen Gestaltungsspielraum (vgl. Kap. 5.2.1) der Kommunen sowie zum steigenden Investitionsbedarf (vgl. Kap. 5.2.2) verwiesen werden.

⁵⁶⁹ Wörtliches Zitat aus einem Experteninterview.

schaftlichen Infrastrukturmaßnahmen übereinstimmen, keine durchgängige Entscheidungsgrundlage in allen Kommunen ist. Die Experten aus dem kommunalen Umfeld berichteten in diesem Zusammenhang von deutlich unterschiedlichen Erfahrungen.

7.2.9 Personelle Verflechtungen zwischen Politik und Wasserwirtschaftsunternehmen

Der Aspekt der personellen Verflechtungen zwischen Politik und Wasserwirtschaft ist eng verbunden mit dem Kritikpunkt der negativen politischen Einflussnahme. Über ihn wurde insbesondere in Vor- und Nachgesprächen zu der empirischen Erhebung gesprochen. Er gilt sowohl für Wasserwirtschaftsunternehmen als auch für sämtliche kommunal geprägten Organisationsformen, speziell aber für die formell privatwirtschaftlich organisierten.

Es geht bei diesem Kritikpunkt um die sogenannten Parteibuchkarrieren. So werden die leitenden Positionen in kommunalen Versorgungsunternehmen häufig in erster Linie nach Parteizugehörigkeit und erst in zweiter Linie nach Qualifikation vergeben. Dies trifft insbesondere auf die formell privatisierten Unternehmen zu, denn bei diesen sind bei der Vergabe von Stellen formal weniger Vorgaben zu beachten. Auch ist die Vergütung weit weniger reglementiert.

7.3 Die Wasserwirtschaft im Vergleich mit anderen liberalisierten Bereichen

Gerade in einer von außen geführten Diskussion zur Wasserwirtschaft ist es immer wieder diese Heterogenität, die mit kleinteiligen, ineffizienten Strukturen gleichgesetzt wird. Parallelen werden dabei gedanklich immer wieder zwischen der Wasserwirtschaft und den bereits weitergehend liberalisierten Bereichen der Strom- und Gasversorgung⁵⁷⁰ sowie der Telekommunikation gezogen. Dabei werden zu häufig Unterschiede, die sich aus dem Medium Wasser zu den Medien der anderen liberalisierten Bereiche ergeben, übersehen. Wasser ist eben kein homogenes Gut wie Strom, bei dem sich zwar die Produktion, nicht aber das Produkt an sich unterscheidet. Diese Eigenschaft des „Produktes“ Strom ist es auch, die es technisch ermöglicht, Strom aus verschiedenen Quellen zu mischen und über weite Strecken zu

⁵⁷⁰ Vgl. Schöneich, M.: Daseinsvorsorge, 2001, S. 145.

transportieren. Wie problematisch es aber ist, einen unter Wettbewerbsgesichtspunkten funktionierenden ordnungspolitischen Rahmen zur Durchleitung von Strom durch fremde Netze zu implementieren, zeigt sich zurzeit in Deutschland.

Bereits rein technisch bereitet die überregionale Durchleitung von Wasser durch fremde Netze weit größere Probleme als die von Strom. Leitungsnetze müssen in der Wasserwirtschaft immer einen Mindestauslastungsgrad aufweisen, und lange Aufenthaltszeiten im Netz führen zu Qualitätseinbußen. Die Mischung von Wasser aus verschiedenen Quellen ist unter Qualitätsgesichtspunkten problematischer als die Verbindung von Strom aus verschiedenen Produktionsanlagen. Der Verursacher von durchleitungsbedingten Hygieneproblemen ist nur schwer auszumachen. Im Vergleich zum Strom machen die Netzkosten einen wesentlich höheren Anteil aus.⁵⁷¹ Modelle zur Durchleitung von Wasser durch fremde Netze bestehen zurzeit nur auf dem Papier.⁵⁷² Auch werden zu häufig die Probleme der Fremddurchleitung einfach ausgeblendet.⁵⁷³ Auf Basis dieser Arbeit zugrunde liegenden empirischen Materials erscheint die marktmäßige Durchleitung von Wasser durch fremde Netze nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang praktikabel.⁵⁷⁴

Im Telekommunikationssektor hat sich die Entwicklung zu einem Wettbewerbsmarkt weit stärker und schneller vollzogen als im Strom- und Gassektor. Allerdings sind die Liberalisierungserfahrungen aus diesem Sektor kaum auf andere Infrastrukturbereiche übertragbar.⁵⁷⁵ Die Veränderungen des Telekommunikationssektors basieren nicht allein auf einer Veränderung des Ordnungsrahmens, sondern sind maßgeblich eine Folge des Zusammenwirkens technischer und institutioneller Innovationen sowie eines grundsätzlich veränderten Nachfrageverhaltens der Konsumenten.⁵⁷⁶ Auch handelt es sich beim Telekommunikationsmarkt – anders als bei den weitgehend gesättigten anderen Infrastrukturbereichen – um einen Wachstumsmarkt.

Aber auch die Ausgangslage vor der Liberalisierung des Telekommunikations- sowie des Strom- und Gassektors war eine andere. So war und ist der Strom- und Gasver-

⁵⁷¹ Vgl. BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 38.

⁵⁷² Vgl. Mehlhorn, H.: Wasserdurchleitung, 2001, S. 103 ff.

⁵⁷³ Beispielhaft für diese Ausblendung von Problemen: „Werden die durch die Liberalisierung freigesetzten Innovationspotentiale und dadurch entstehende Forcierung des technischen Fortschritts (z. B. neue biologische Reinigungsketten, Nanofiltrierung u. a.) mit berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass Trinkwasser auch bei Durchleitungen den geforderten Qualitätseigenschaften genügen kann. Auch hier wird sich am Markt nach einer Orientierungsphase zeigen, unter welchen Voraussetzungen Wasserdurchleitungen wirtschaftlich sein werden oder nicht.“ Hein, A./Neumann, F.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 282.

⁵⁷⁴ Vgl. dazu auch beispielhaft Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 20; BMU (Hrsg.): Privatisierung Wasserwirtschaft, 2001, S. 38.

⁵⁷⁵ Vgl. Scheele, U./Kühl, T.: Sektoranalyse Telekommunikation, 2003, S. 66.

⁵⁷⁶ Vgl. Scheele, U./Kühl, T.: Sektoranalyse Telekommunikation, 2003, S. 65.

sorgungssektor gekennzeichnet durch eine überschaubare Anzahl großer Unternehmen sowie eine große Anzahl kleiner, ausschließlich regional tätiger Unternehmen. Innerhalb des Telekommunikationssektors war vor der Liberalisierung ein Unternehmen absolut dominierend. Erst die Liberalisierung hat in diesem Bereich dazu geführt, dass sich verstärkt auch regionale Strukturen und ausschließlich regional tätige Unternehmen herausgebildet haben.

8 Szenarien der Wasserwirtschaft

Wie im vorangegangenen Kapitel 7 beschrieben, kann die heutige deutsche Wasserwirtschaft als durchaus weitgehend nachhaltig wirtschaftend angesehen werden. Dies gilt für die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit nahezu uneingeschränkt. Aber auch unter dem Fokus ökonomischer Ziele ist die deutsche Wasserwirtschaft besser als ihr Ruf.

Dennoch ist die Wasserwirtschaft, wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, einem nicht unerheblichen Veränderungsdruck ausgesetzt, aufgrund dessen es zu Anpassungsprozessen kommen wird. Was dies konkret für die zukünftige Struktur der deutschen Wasserwirtschaft bedeutet, kann nicht abschließend beurteilt werden. Auch die explizit aus der Expertenbefragung gewonnenen Erkenntnisse haben ergeben, dass es dabei keine fest vorgezeichnete Richtung gibt, in die sich die deutsche Wasserwirtschaft entwickeln wird.

Es erscheint sinnvoll, aus den Daten der empirischen Erhebung sowie ergänzenden Literaturquellen normative Aussagen zu einer möglichen Entwicklung der Wasserwirtschaft zu formulieren. Dies soll anhand von Szenarien geschehen. Diese bieten die Möglichkeit, ergebnisoffen in die Zukunft zu blicken, ohne genaue Kenntnisse über die tatsächliche Entwicklung zu haben. Grundsätzlich lassen sich für die Wasserwirtschaft aber zwei grobe langfristige mögliche Perspektiven aufzeigen. In der einen Perspektive (dem Trendszenario) bleibt es bei der direkten grundsätzlichen Verantwortung von Kommunen zur Erbringung wasserwirtschaftlicher Leistungen. Das den Kommunen zugestandene territoriale Ausschlussprinzip bleibt uneingeschränkt bestehen. Zum Tragen kommen somit ausschließlich die internen Einflussfaktoren. Bei der anderen Perspektive (dem Liberalisierungsszenario) erlangen zusätzlich die externen Einflussfaktoren an Bedeutung. Es kommt zu einer mehr oder weniger weiten Abkehr der ausschließlich kommunalen Zuständigkeit für wasserwirtschaftliche Aufgaben auf ihrem Gebiet⁵⁷⁷ durch die ersatzlose Streichung des § 103 GWB a. F. Im Kontext der grundlegenden Formulierung beider Szenarien kann auf die Ausführungen zum Einfluss von Liberalisierungsbestrebungen des Bundeswirtschaftsministeriums und der EU verwiesen werden (vgl. Kap. 5.2.4). Die meisten Experten sehen kurz- und mittelfristig keine umfassende Liberalisierung der

⁵⁷⁷ Eine staatlich veranlasste Übertragung der gesamten wasserwirtschaftlichen Struktur in den privaten Sektor – vergleichbar mit Großbritannien und Wales Ende der 1980er Jahre – soll im Folgenden nicht in Form eines separaten Szenarios dargestellt werden. Anders als im damaligen England und Wales ist die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft zu heterogen und kleinteilig, als dass eine gesamte Überführung in private Gesellschaften in einem Schritt möglich wäre. Allerdings weisen einige Liberalisierungsbestimmungen und Entwicklungen in England und Wales Parallelen zum Liberalisierungsszenario auf.

Wasserwirtschaft. Dennoch wird eine umfassende Liberalisierung der Auslöser für weitgehende strukturelle Anpassungsprozesse sein.⁵⁷⁸

Im Folgenden werden nun, im Wesentlichen abgeleitet aus den Aussagen der empirischen Erhebung, Annahmen über unterschiedliche Rahmenbedingungen für die beiden Szenarien getroffen. Ziel ist es, mögliche zukünftige wasserwirtschaftliche Strukturen in Deutschland zu beschreiben.

Der zentrale Fokus bei der Beurteilung beider Szenarien geschieht auf Grundlage der unterschiedlichen Nachhaltigkeitsleitbilder sowie der Ziele der verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen. Zugespielt wird dabei auf die Konkurrenz zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitszielen.⁵⁷⁹

Im Umkehrschluss wird aber auch gefragt werden, wie diese Szenarien ausgestaltet werden können, damit die Wasserwirtschaft auch in Zukunft den vielfältigen Zielen der Nachhaltigkeit genügt. Das heißt, es wird gefragt, was getan werden muss, um innerhalb der grundlegenden wasserwirtschaftlichen Regulierung des jeweiligen Szenarios die Wasserwirtschaft nachhaltig zu gestalten. Hier sind es insbesondere die Kommunen, welche gefordert sind.

⁵⁷⁸ Auch in der Literatur wird die Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete als die zentrale Weichenstellung für eine geänderte strukturelle Richtung, in die sich die deutsche Wasserwirtschaft entwickelt, gesehen. Dies zeigt schon die Menge an Literaturquellen, die sich explizit mit einer weitgehenden Liberalisierung der Wasserwirtschaft auseinandersetzen. Eine der bekanntesten Literaturquellen, die sich mit der Liberalisierung der Wasserwirtschaft befasst, dürfte das in dieser Arbeit bereits mehrfach erwähnte, im Auftrag des BMWi entstandene Ewers-Gutachten sein. Vgl. Ewers, H.-J. u. a.: Marktöffnung, 2001. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein von der Verbraucher-Zentrale NRW in Auftrag gegebenes Gutachten, das genau diese beiden Optionen gegenüberstellt. Vgl. Kluge, T. u. a.: Trinkwasserversorgung, 2001. Dort wird auf Seite 46 ausgeführt: „Die Einführung eines direkten Wettbewerbs im Trinkwassermarkt stellt die weitreichendere Veränderung der heutigen Marktstruktur dar.“ Auch die im Jahr 2002 vom Umweltministerium des Landes Niedersachsen eingesetzte Expertenkommission zur Zukunft der Wasserversorgung in Niedersachsen wählt in ihrem Abschlussbericht einen vergleichbaren Ansatz. Auch hier liegt die grundlegende Weichenstellung in einer weitgehenden Liberalisierung, welche die Streichung des § 103 GWB a. F. als Kernelement beinhaltet. Allerdings formuliert die Expertenkommission des Landes Niedersachsen neben einem Trendszenario und einem Liberalisierungsszenario noch explizit ein separates Nachhaltigkeitsszenario. Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002.

⁵⁷⁹ Da die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser als wesentlichstes Ziel der sozialen Nachhaltigkeitsdimension auf einem weitgehenden Konsens der Experten beruht, wird auf diese Dimension im Rahmen der Szenarienbetrachtung immer nur dann eingegangen, wenn diese Voraussetzung nicht mehr gegeben ist.

Beide Szenarien bauen dabei auf folgenden grundlegenden Annahmen auf:⁵⁸⁰

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung:

Die bundesrepublikanische Bevölkerung wird tendenziell in den nächsten Jahrzehnten abnehmen.⁵⁸¹ Dabei werden Regionen, in denen ein moderater Bevölkerungsanstieg erfolgt, Regionen mit einer starken Bevölkerungsabnahme gegenüberstehen. Erwartet wird das Bevölkerungswachstum schwerpunktmäßig in den südlichen Bundesländern sowie den urbanen Ballungsräumen, während in den neuen Bundesländern mit einem erheblichen Bevölkerungsrückgang gerechnet wird. Das Bruttoinlandsprodukt wird moderat steigen. Während der Bereich der Dienstleistungen überproportional wachsen wird, kommt es zu einem Rückgang innerhalb der klassischen industriellen Branchen.

Wasserverbrauch:

Der Wasserverbrauch wird sich abhängig von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung⁵⁸² verändern. Insgesamt kann somit von einem weitgehend konstanten Wasserverbrauch in den Ballungsgebieten ausgegangen werden, während dieser in den ländlichen Gebieten rückläufig sein wird.⁵⁸³

Umwelt und Klima:

Auswirkungen aus der Veränderung des Weltklimas auf die Wasserversorgung in Deutschland werden in beiden Szenarien nicht berücksichtigt.⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ Hier wird im Wesentlichen auf die Ausführungen von Kluge u. a. zurückgegriffen. Vgl. Kluge, T. u. a.: Trinkwasserversorgung, 2001, S. 30 f. Die dort getroffenen grundlegenden Prämissen beruhen auf weit verbreiteten, grundlegenden Annahmen zu zukünftigen Entwicklungen. Auch wenn diese nicht direkt empirisch überprüft wurden, so kann doch davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Anzahl der befragten Experten mit den Annahmen konform geht.

⁵⁸¹ Zum möglicherweise anhaltenden Bevölkerungsrückgang in Deutschland vgl. Kaufmann, F.-X.: Schrumpfende Gesellschaft, 2005, S. 38 ff.

⁵⁸² Tendenziell verbraucht der Dienstleistungssektor weniger Wasser als der industrielle Sektor.

⁵⁸³ Mit einem weiteren Rückgang des Wasserverbrauchs pro Kopf wird nicht gerechnet, da der beobachtete Rückgang der letzten Jahre auf ein verändertes Verbrauchsverhalten und verbesserte Haushaltstechnologien zurückgeführt werden kann.

⁵⁸⁴ So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass der Rhein auch zu den Trockenabflusszeiten des Hochsommers noch über ausreichend Wasser für die Wasserversorgung verfügt. Dennoch kann ein möglicher Klimawandel erhebliche Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft entfalten. Vgl. beispielhaft für Sydney Flannery, T.: Wir Wettermacher, 2006, S. 234. Insgesamt dürften jedoch die zurzeit weltweit schon am stärksten unter Wassermangel leidenden Regionen zukünftig auch am stärksten in Form eines Absenkens des Grundwasserspiegels sowie durch Niederschlags- und Verdunstungsänderungen von den erwarteten Klimaänderungen betroffen sein. Dies sind insbesondere Südeuropa, der Nahe Osten, das südliche Afrika sowie Teile Amerikas. Vgl. Hoff, H./Kundzewicz, Z. W.: Klimawandel, 2006, S. 14.

8.1 Trendszenario

Das Trendszenario ist die logische und konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Strukturanpassungen. Dabei werden die Grundsätze des heutigen, die Wasserwirtschaft gestaltenden politischen Ordnungsrahmens erhalten bleiben und die internen Einflussfaktoren weiterhin die treibende Kraft struktureller Veränderungen sein.

8.1.1 Beschreibung des Trendszenarios

Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Trendszenario bleibt es bei der grundsätzlichen Verantwortlichkeit der Kommunen, die Bereitstellung wasserwirtschaftlicher Leistungen auf ihrem Gebiet zu gewährleisten. Die Möglichkeiten der Übertragung von Aufgaben auf Private werden grundsätzlich wie heute erhalten bleiben. Es wird nicht zu einem grundsätzlichen Privatisierungsverbot, wie in den Niederlanden, kommen. Auch bleibt es bei dem Recht der Kommunen, die Anbieter wasserwirtschaftlicher Leistungen auf ihrem Gebiet selbst auszuwählen. Zumindest inhaltlich bleibt der § 103 GWB a. F. sowie der Anschluss und Benutzungszwang erhalten. Die Gemeindeordnungen werden in Bezug auf die räumliche Ausdehnung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten nicht wesentlich reformiert, was bedeutet, dass es den Kommunen auch zukünftig nur in fest definierten Ausnahmefällen gestattet ist, außerhalb ihres Gebietes gewerblich tätig zu werden. Durch das europäische (Wettbewerbs-)Recht wird es lediglich zu vorsichtigen Ansätzen einer Marktöffnung kommen. Umweltauflagen werden weiter gesteigert. Ob es zu einer steuerlichen Gleichbehandlung zwischen öffentlichen und privaten Anbietern kommt, ist bei diesem Szenario offen.

Beschreibung der entstehenden wasserwirtschaftlichen Organisationsstruktur

Innerhalb des Trendszenarios wird viel davon abhängen, wie Kommunen zukünftig die Wasserversorgung als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge definieren, da die Rahmenbedingungen einen weiten Raum zur Durchführung der Wasserwirtschaft lassen. Rechtlich sind alle Optionen möglich: von einer (fast)⁵⁸⁵ ausschließlich kommunalen Wasserwirtschaft bis hin zu einer nahezu privaten Wasserwirtschaft, bei der nur noch

⁵⁸⁵ Fraglich ist, inwieweit bereits erfolgte materielle Privatisierungen juristisch und auch faktisch wieder kommunalisiert werden können.

die Verantwortung für wasserwirtschaftliche Leistungen dem Bürger gegenüber (vergleichbar Frankreich) bei den Kommunen verbleibt.

Von daher sollen im Folgenden zuerst die wahrscheinlichsten – wenn auch aus Sicht vieler Experten nicht unbedingt wünschenswertesten – strukturellen Veränderungen der deutschen Wasserwirtschaft formuliert werden. Es wird also das Verhalten, was die Gesamtheit der Kommunen heute an den Tag legt, in die Zukunft projiziert, bevor dann im folgenden Kap. 8.1.2 auch erörtert wird, wie innerhalb des Trendszenarios die strukturellen Entwicklungen an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet werden können.

Da die wesentlichen Normen des rechtlichen Rahmens unverändert bleiben, vollziehen sich die Veränderungen wie bisher schleichend, eher de facto als de jure.⁵⁸⁶ Insbesondere die in Kap. 5 beschriebenen internen Einflussfaktoren sind es, welche die Kommunen zukünftig in der Wahl der Durchführung der Wasserwirtschaft auf ihrem Gebiet mehr und mehr beeinträchtigen werden. Hier muss insbesondere der eingeschränkte finanzielle Gestaltungsspielraum⁵⁸⁷ vieler Kommunen gesehen werden. Da die internen Einflussfaktoren zwar über alle Kommunen betrachtet von überragender Bedeutung sind, der Einfluss je nach Kommune aber stark variiert, werden diese Einflussfaktoren in Deutschland keine einheitliche Entwicklung auslösen. Somit wird durch die sich fortsetzenden Veränderungsprozesse die zurzeit heterogene Struktur der deutschen Wasserwirtschaft nicht in eine homogene Struktur überführt.⁵⁸⁸

Die wasserwirtschaftliche Struktur des Trendszenarios ist gekennzeichnet durch ein Nebeneinander von kommunalen und privaten Unternehmen. Allerdings wird sich das Verhältnis in Richtung Private verschieben. Die Unternehmensgrößen werden sehr unterschiedlich bleiben. Insgesamt wird die Anzahl von Wasserwirtschaftsunternehmen weiter abnehmen, was insbesondere daran liegt, dass kleine Unternehmen ihre Selbständigkeit verlieren.

⁵⁸⁶ Vgl. Naumann, M./Wissen, M.: Räume Wasserwirtschaft, 2006, S. 60.

⁵⁸⁷ Die im Jahr 2002 vom Umweltministerium des Landes Niedersachsen eingesetzte Expertenkommission zur Zukunft der Wasserversorgung in Niedersachsen kommt im ihrem Abschlussbericht zu vergleichbaren Ergebnissen. Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 15. „Auf kommunaler Ebene gehen auch auf absehbare Zeit von den Finanzproblemen die entscheidenden Impulse für Organisationsveränderungen aus. Im Zusammenhang mit der Ausschreibung von Abwasserdienstleistungen ... werden Kommunen auch grundsätzlich über die Neuorganisation ihrer kommunalen Infrastrukturleistungen nachdenken.“

⁵⁸⁸ So prognostiziert das Niedersächsische Umweltministerium auf Grundlage der wesentlichen Prämissen für das Land Niedersachsen: „Die Zukunft der Wasserwirtschaft ist durch ein Nebeneinander von privaten und kommunalen Unternehmen von sehr unterschiedlicher Größe gekennzeichnet, vor allem die Kluft zwischen sehr kleinen und sehr großen Unternehmen nimmt zu.“ Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 14.

Der „Wettbewerb um den Markt“ wird an Bedeutung gewinnen, während der „Wettbewerb im Markt“ die Ausnahme bleiben und sich wie bisher auf wenige Großverbraucher beschränken wird.⁵⁸⁹ Dabei wird es zukünftig vermehrt sowohl zu einer zeitlich befristeten Übertragung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben in Form von Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsmodellen auf Private kommen als auch zu einer dauerhaften Beteiligung Privater in Form von Kooperationsmodellen. Kommunen werden – soweit rechtlich möglich – auch verstärkt materiell privatisieren. Vermögensprivatisierungen und „kreative“ Finanzierungsmodelle für öffentlich genutzte Infrastruktur werden – zur Verminderung der kommunalen Finanzverbindlichkeiten – an Bedeutung gewinnen.

Es wird verstärkt einen Rückzug der Kommunen auf eine Kontrollfunktion gegenüber den Leistungen der Daseinsvorsorge erbringenden und bereitstellenden privaten Unternehmen geben.

Im Trendszenario wird die Wasserwirtschaft nicht nur ein integraler Bestandteil der gesamten kommunalen Daseinsvorsorge sein, sondern auch verstärkt in Konkurrenz zu anderen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge treten. Kommunen werden nicht alle wünschenswerten Leistungen der Daseinsvorsorge selber erbringen, sondern diese unter dem Blickwinkel der Finanzierbarkeit gegeneinander abwägen. Genau hier liegt jedoch ein spezielles Problem der Wasserwirtschaft. Die Wasserwirtschaft wird vom Bürger weit weniger wahrgenommen als andere Aufgaben der Daseinsvorsorge.⁵⁹⁰

Private Unternehmen werden verstärkt versuchen, ihr Engagement auf dem deutschen Wassermarkt auszubauen. Für diese privaten Unternehmen ist dabei die Wasserwirtschaft nur ein Teil ihrer Strategie, eine ganze Palette von Infrastrukturdienstleistungen anzubieten. Vor allem private Energieversorgungsunternehmen, aber auch die deutschen Tochterunternehmen großer internationaler Konzerne⁵⁹¹ werden vor allem über Ankäufe und Beteiligungen an kommunalen Wasserversorgungsunternehmen ihr Engagement auf dem deutschen Markt ausbauen. Diese mit unterschiedlichsten Kommunen kooperierenden Unternehmen sind es auch, die aus Effektivitätserwägungen heraus versuchen werden, zukünftig verstärkt wasserwirtschaftliche Strukturen unter ökonomischen Gesichtspunkten miteinander zu verbinden. Für große Versorgungsunternehmen ist es häufig kostengünstig, den Umfang der Wasser-

⁵⁸⁹ Aufgrund des hohen Anteils der Eigenversorgung im industriellen Bereich (vgl. Kap. 3.2.6) wird es im Bereich der Großkunden zu keiner weiteren signifikanten Verschiebung zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung kommen.

⁵⁹⁰ So ist eine aufgeschobene Kanalsanierung vom Bürger praktisch nicht erkennbar, während die Einstellung von Leistungen innerhalb des öffentlichen Personennahverkehrs unmittelbar als Einschränkung von Leistungen der Kommune ihm gegenüber wahrgenommen wird.

⁵⁹¹ Hier sind insbesondere die beiden französischen Konzerne *Veolia* und *Suez* zu erwähnen.

aufbereitung zu verringern. Dies kann zu räumlich größeren Versorgungseinheiten und zur Aufgabe von lokalen Wasserversorgungen führen. In Gebieten, in denen Überkapazitäten aufgrund eines Rückgangs des Wasserverbrauchs entstanden sind, ist bei einer (materiellen) Privatisierung der Druck groß, diese an entfernte Versorgungsgebiete abzugeben.⁵⁹²

Der bereits zu erkennende Trend zu Organisationszusammenschlüssen wird auch zukünftig aktuell bleiben und an Bedeutung und Dynamik gewinnen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten werden sich die (lukrativen) urbanen Siedlungsräume mit weitreichender Beteiligung privater Wasserwirtschaftsunternehmen besonders positiv entwickeln, während die ländlichen Gebiete aus ökonomischer Sicht verlieren.⁵⁹³ Als Verlierer werden sich gerade solche Kommunen herauskristallisieren, die über schwer zugängliche Wasservorkommen oder Wasservorkommen mit einer schlechten Qualität, wie beispielsweise die ehemaligen Braunkohlen-Tagebaugebiete, verfügen.⁵⁹⁴ Diese Veränderungen in der Organisationsstruktur werden auch nicht ohne Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft als technisches Infrastruktursystem bleiben. Umweltpolitisch sind Privatisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse keineswegs neutral, sondern verändern die ökonomischen Anreizstrukturen, indem Investitionen in die ökologische Modernisierung der technischen Infrastrukturausstattung immer auch danach überprüft werden, inwieweit sie die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens steigern.⁵⁹⁵ Gesteigerte Qualitätsstandards, die insbesondere kleinen Unternehmen Probleme bereiten, werden diesen Prozess zukünftig noch begünstigen.⁵⁹⁶ Durch diese werden kritische Kostengrenzen nach oben verschoben.

Jenseits von Fusionen und Privatisierungen wird im Trendszenario auch die Zahl flexiblerer Formen von Unternehmenszusammenschlüssen zunehmen. Diese Kooperationen werden dabei auf den unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette zu finden sein. Es wird dort zu Kooperationen kommen, wo sie mit großen Synergiepo-

⁵⁹² Vgl. Walz, R.: *Umweltauswirkung Privatisierung*, 2001, S. 38.

⁵⁹³ So ist davon auszugehen, dass insbesondere die attraktiven Versorgungsgebiete (beispielsweise solche mit relativ neuen Anlagen und Netze mit großen Wasserabgabemengen) von privaten Anbietern stark umkämpft sein werden. Dies werden vor allem die bevölkerungsmäßig und industriell wachsenden urbanen Räume sein.

Die anderen Regionen dürfen für private Anbieter nur dann interessant sein, wenn sie sich zu aus ihrer Sicht günstigen Bedingungen an der Wasserwirtschaft beteiligen können. So gehen Kluge u. a. davon aus, dass es insbesondere für strukturschwache ländliche Gemeinden schwer sein wird, überhaupt einen privaten Partner zu finden. Vgl. Kluge, T. u. a.: *Trinkwasserversorgung*, 2001, S. 37.

⁵⁹⁴ Vgl. Kluge, T./Laux, A.: *Umbruch Wasserwirtschaft*, 2003, S. 50 f.

⁵⁹⁵ Vgl. Monstadt, J./Naumann, M.: *Technische Infrastruktursysteme*, 2004, S. 53.

⁵⁹⁶ Zur Einhaltung gesteigerter Umweltstandards sind für Wasserwirtschaftsunternehmen häufig Investitionen notwendig, was wiederum der Auslöser für einen Rückzug aus der eigenständigen kommunalen Aufgabenerledigung sein kann.

tentialen verbunden sind. Weniger wird es daher zum Zusammenschluss von Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, die im selben Bezirk tätig sind, kommen, als vielmehr von Unternehmen mit dem gleichen Leistungsspektrum.

Die veränderten Rahmenbedingungen führen dazu, dass sämtliche Kosten der Wasserwirtschaft auf den Prüfstand geraten. Benchmarking wird an Bedeutung gewinnen und den Trend zur Ökonomisierung der Wasserwirtschaft unterstützen. Die Ergebnisse aus Benchmarking-Vergleichen verlieren ihren informellen Charakter. Kommunalparlamente werden die in ihrem Gebiet vorhandenen Strukturen verstärkt mit anderen auf Basis von Benchmarking-Ergebnissen vergleichen.⁵⁹⁷

Ob und in welchem Umfang sich diese Anpassungen jedoch vollziehen, liegt – wie bereits einleitend zu diesem Kapitel erwähnt – wesentlich an den Kommunen und deren Einstellung zur Wasserwirtschaft. Denn dies ist das Charakteristikum des Trendszenarios: dass die grundsätzliche Richtungsänderung zur Organisation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung von den Kommunen ausgeht.

8.1.2 Folgen für Nachhaltigkeit

Da es sich beim Trendszenario um die konsequente Weiterentwicklung der zurzeit vorhandenen Struktur handelt, kann auf dem bisher in dieser Arbeit Gesagten aufgebaut werden. Explizit sei auf die Beschreibung der deutschen Wasserwirtschaft vor dem Leitbild der Nachhaltigkeit in Kap. 7.1 verwiesen.

8.1.2.1 Ökologische Nachhaltigkeitsziele

Mehrheitlich sehen die Experten der empirischen Erhebung die kommunale Verankerung als Grund für den hohen ökologischen Standard der deutschen Wasserwirtschaft an. Die seit einigen Jahren in Gang gekommenen und im Trendszenario fortgeschriebenen Entwicklungen lösen mehr und mehr diese Verankerungen. Die verstärkte Hinwendung zu privaten Organisationsformen basiert vorzugsweise auf ökonomischen Zwängen. Da private Wasserwirtschaftsunternehmen – wie in Kap. 6 erarbeitet – als weniger nachhaltig angesehen werden, droht die gesamte Struktur der deutschen Wasserwirtschaft gemessen an den Nachhaltigkeitskriterien abzufallen. Die langfristig mit dem Trendszenario einhergehenden kommunenübergreifenden, privat versorgten Monopole verstärken speziell aus dem Blickwinkel ökologischer Nach-

⁵⁹⁷ Vgl. Kluge, T. u. a.: Trinkwasserversorgung, 2001, S. 36.

haltigkeitsziele diese Befürchtung noch. Innerhalb dieser Monopole werden die privaten Wasserwirtschaftsunternehmen die Infrastruktur bei den ohnehin anstehenden Investitionen verstärkt an ökonomischen und nicht wie bisher zuerst an ökologischen Zielen auszurichten.

Aufgrund der im Trendszenario fortbestehenden Verantwortlichkeit der Kommunen für wasserwirtschaftliche Aufgaben auf deren Gebiet sind sie die maßgeblichen Akteure, die Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft gewährleisten können. Konkret heißt dies für die Kommunen, auch zukünftig für eine intakte wasserwirtschaftliche Infrastruktur zu sorgen, mit der die in der Gemeinde ansässigen Bürger aus weitgehend lokalen Wasservorkommen versorgt werden können. Dies bedeutet für die Kommunen, für den Erhalt einer verbrauchsnahe Wasserversorgung einschließlich des Schutzes lokaler Wasserschutzgebiete zu sorgen. Die Wasserwirtschaft muss dabei fest als ein wesentlicher Anteil der kommunalen Daseinsvorsorge verankert bleiben. Kommunen müssen auch weiterhin aktiv bei der Durchführung der Wasserversorgung mitwirken und dürfen sich nicht in die Rolle des Kontrolleurs zurückziehen.

Wie jedoch können Kommunen auch zukünftig, trotz Zunahme der aus internen Einflussfaktoren resultierenden Probleme, eine nachhaltige Wasserwirtschaft organisieren, bei der ökologische Vorgaben eine unumstößliche, übergeordnete und zentrale Rolle spielen? Nach Auffassung vieler Experten bietet die vorhandene Struktur noch genügend Möglichkeiten, diese – ohne Aufgabe der vorrangigen ökologischen Anforderungen – ökonomisch zu verbessern. Hier sei auf die in Kap. 7.2 aufgezählten Kritikpunkte an der deutschen Wasserwirtschaft verwiesen.⁵⁹⁸

Damit Kommunen erst gar nicht in eine Art Zwangssituation geraten, aufgrund von Investitionsstaus über (Teil-)Privatisierungen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten einzubüßen, bietet sich eine zeitnahe und konstante Instandhaltung der Infrastruktur an. Das heißt konkret, Gebühren dürfen nicht zweckentfremdet werden.

Als weitgehend unbedenklich scheinen dabei Veränderungen in Richtung privater Rechtsformen zu sein, in denen die Kommune einen wesentlichen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung behält. Es kommt also auch zukünftig nicht primär auf die juristische Organisationsform an, sondern entscheidend ist, wer die Interessen der Organisation festlegen kann. So wird die Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine GmbH (mit der Kommune als einzigem Gesellschafter) regelmäßig als nicht schädlich im Sinne ökologischer Nachhaltigkeitsziele angesehen. Hier kann auf die gute, nahezu

⁵⁹⁸ Dennoch ist für viele Experten die vorhandene lokal geprägte Struktur – unter Berücksichtigung aller Kosten, auch der externen – die langfristig ökonomisch beste Alternative. Vgl. dazu auch Mehlhorn, H.: *Zwang Veränderung*, 2002, S. 11.

identische Bewertung des Regie-/Eigenbetriebs und der Eigengesellschaft durch die Experten der empirischen Erhebung verwiesen werden (vgl. Kap. 6.1.1 und 6.1.2). Da solche Umwandlungen der Gesellschaftsstruktur häufig nur aus steuerlichen Gesichtspunkten vollzogen werden, sollte darüber nachgedacht werden, öffentliche und private Gesellschaftsformen zukünftig nach vergleichbaren Grundsätzen zu besteuern. Hierzu und zu den mit einer steuerlichen Gleichbehandlung einhergehenden Folgewirkungen kann auf die Ausführungen in Kap. 7.2.6 verwiesen werden. Hier sind der Bund und die Länder als für die Rahmengesetzgebung Verantwortliche gefragt.

Erst dann, wenn ein privater Partner in die Gesellschaft kommt und sich die Gesellschaft verstärkt an ökonomischen Kriterien wie der Gewinnmaximierung orientiert, drohen die ökologischen Nachhaltigkeitsziele in einem schleichenden Prozess ins Hintertreffen zu geraten.⁵⁹⁹ Wobei allerdings auch hier gesagt werden muss, dass eine Minderheitsbeteiligung von Privaten nicht immer ökologisch nachteilig sein muss. Voraussetzung ist allerdings, dass es der Kommune gelingt, auch nach der Beteiligung eines Privaten ihre Einflussmöglichkeiten zur Umsetzung der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Hier ist also genau der Konfliktpunkt: Ist eine Kommune bereit, auf Einflussmöglichkeiten im Sinne der Daseinsvorsorge zu verzichten, um einem privaten Partner zu dessen Renditezielen⁶⁰⁰ zu verhelfen? Ökologisch unbedenklich ist die Beteiligung eines Privaten aber erst dann, wenn die Gesellschaft nach der Beteiligung des Privaten allein durch dessen effektive Führung der Gesellschaft in der Lage ist, dessen Renditeziele zu erfüllen. Ob sich eine solche Verbindung, selbst wenn theoretisch die Voraussetzungen dafür vorliegen, auch tatsächlich so umsetzen lässt, ist fraglich und wird mit Blick in die Zukunft zunehmend kritischer gesehen. Kooperationsgesellschaften gelten grundsätzlich als weniger prekär, als die Beteiligung eines Privaten in Form eines Betriebsführungs-, Betreiber- oder Konzessionsvertrags (vgl. Kap. 6.2.1 und 6.2.2). Dies gilt zumindest so lange, wie Koopera-

⁵⁹⁹ Geiler bringt dabei die Befürchtung vieler in der empirischen Erhebung befragten Experten auf den Punkt: „Die privaten Wassergesellschaften ... werden sich zunächst an dem erwähnten Kanon der deutschen Wasserwirtschaft orientieren oder gar versuchen, dieses gesellschaftliche und ökologische Engagement noch zu übertreffen. Bestimmt wird dieses Engagement aber nicht mehr vom historisch gewachsenen ‚Ethos‘ der deutschen Wasserwirtschaft – sondern vom puren Kalkül: Die privaten Wassergesellschaften stehen unter verschärfter öffentlicher Beobachtung. Der Markteintritt wird nur gelingen, wenn die privaten Gesellschaften auf allen Gebieten brillieren: Sei es im Hinblick auf die soziale Verantwortung, sei es im Hinblick auf ihre Umweltperformance. Die privaten Gesellschaften können sich in den Anfangsjahren ihres Markteintritts angesichts des weit verbreiteten Misstrauens in der deutschen Gesellschaft keinerlei Fehler erlauben. Die von uns befürchtete Entökologisierung im Zusammenhang mit der Privatisierung wird demzufolge ein schleichender Prozess sein – der erst dann einsetzen wird, wenn der deutsche ‚Wassermarkt‘ oligopolartig zwischen den Großkonzernen aufgeteilt sein wird.“ Geiler, N.: Wasserprivatisierung, 2001, S. 76 f.

⁶⁰⁰ Nur zur Klarstellung sei erwähnt, dass es in einer Marktwirtschaft das Ziel von privaten Unternehmen sein muss, Gewinne zu erzielen.

tionsmodelle nicht als Zwischenlösung für eine weitgehende oder vollständige (Aufgaben-)Privatisierung dienen.

Unternehmenszusammenschlüsse werden aber nicht per se von den Vertretern eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes abgelehnt. So können Unternehmenszusammenschlüsse durchaus auch ökologisch sinnvoll sein. Dies betrifft insbesondere die große Zahl von vorwiegend ländlichen Kleinstunternehmen, für die gesteigerte Umwelt- und Qualitätsauflagen nur schwer zu erfüllen sind. Dies sind aber zumeist die Unternehmen, die für private Investoren am wenigsten interessant sind.

Für solche Unternehmen bieten sich interkommunale Lösungen förmlich an. Aus der Sicht eines ökologischen Nachhaltigkeitsbildes sollten daher die interkommunale Kooperationen einschließlich Verbandslösungen, die sich bereits Jahrzehnte bewährt haben, im Mittelpunkt des Kooperationsprozesses stehen.⁶⁰¹ Beachtet werden sollte bei jeder Umgestaltung, dass nicht die Gewinnmaximierung vorrangiges Ziel eines Wasserwirtschaftsunternehmens wird. Weiterhin sollte darauf geachtet werden, dass der regionale Bezug der Wasserwirtschaft nicht verloren geht. Die großen Wasserverbände liefern hier aber den Beweis, dass dies funktionieren kann.⁶⁰²

Von vielen Experten wurde im Rahmen der Interviews und Randgesprächen immer wieder darauf verwiesen, dass die Kosten für die Wasserwirtschaft zum weitaus größten Teil aus der Infrastruktur resultieren. Dieser Teil der wasserwirtschaftlichen Leistungserstellung ist quasi schon privatisiert, da nur ein geringer Teil dieser Wertschöpfungskette auch von öffentlichen Betrieben erbracht wird (vgl. Abbildung 7.1 in Kap. 7.2.4). Die öffentlichen Betriebe erbringen regelmäßig nur noch einen kleinen Teil der Planung und Wartung selbständig. Aber viele Unternehmen erbringen immer noch zu viele Leistungen in diesem Bereich selbständig mit eigenem Personal und eigener Ausstattung. Hier sollten die in den Unternehmen Verantwortlichen den Mut fassen, diese Leistungen nicht mehr selbst zu erstellen, sondern diese von außen zu beziehen. Da es sich dabei immer nur um isolierte kleine Bereiche der Leistungserbringung handelt, würde ein Sichzurückziehen des Betriebs auf die Kontrollfunktion keine nachteiligen Folgen mit sich ziehen (vgl. dazu auch Kap. 7.2.4 „Mangelnde Bereitschaft zur Fremdvergabe“).

⁶⁰¹ Vgl. Mehlhorn, H.: Zwang Veränderung, 2002, S. 10.

⁶⁰² Dass dies funktioniert, zeigen aber auch die Niederlande, wo sich trotz einer überschaubaren Anzahl von Wasserversorgungsunternehmen der infrastrukturelle Aufbau an regionalen Gegebenheiten orientiert.

8.1.2.2 *Ökonomische Nachhaltigkeitsziele*

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln zum Trendszenario erläutert, resultieren die meisten Veränderungen des Trendszenarios aus ökonomischen Zwängen. Größere Unternehmenseinheiten sowie materielle Privatisierungen sind die Folge. Von der Politik werden solche Veränderungen gegenüber dem Bürger häufig mit den Zielen erklärt, der Gemeinde als Inhaber der zu privatisierenden Betriebe wieder finanziellen Spielraum für andere den Bürgern dienliche Aktivitäten zu verschaffen sowie eine langfristige weitgehende Gebührenstabilität für die Bürger sicherzustellen. Der private Partner kann dabei mit seinem Wissen und seiner Erfahrung die bisher verborgenen Potentiale des kommunalen Unternehmens heben.

Ob und inwieweit dies möglich ist und damit ökonomischen Nachhaltigkeitszielen Vorschub geleistet werden kann, muss immer im Einzelfall entschieden werden. Die überwiegende Anzahl der Experten sieht zumindest in den sich im Trendszenario ausbreitenden privaten Monopolen auch ökonomische Nachteile.

Um zu überprüfen, ob eine völlige oder zumindest partielle Aufgabenerledigung durch Private ökonomische Vorteile mit sich bringt, bietet sich ein Blick ins europäische Ausland an. So ist es beispielsweise in Frankreich so, dass die (wenigen) Kommunen, die keinen Betreiber- oder Konzessionsvertrag mit einem Privaten haben, durchschnittlich niedrigere Wasserpreise aufweisen. Auch die Niederlande haben für sich diese Frage bereits abschließend behandelt. Sie lehnen eine Beteiligung Privater an ihren Wasserwirtschaftsunternehmen grundsätzlich ab (vgl. Kap. 3.3.3). Es scheint also tatsächlich so zu sein, dass es ohne die Implementierung marktwirtschaftlicher Mechanismen, nur durch die Beteiligung Privater, keine gesteigerten ökonomischen Effizienz entsteht.

Dennoch ist es so, dass insbesondere aus einem rein ökonomischen Blickwinkel die entscheidenden Impulse der Marktliberalisierung fehlen. Der Kern einer weitgehenden Liberalisierung, der freie Marktzugang für alle Anbieter, fehlt.

8.1.3 *Bewertung durch die Experten*

Das Trendszenario bietet eine gute Ausgangsbasis für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Wasserwirtschaft. Die grundlegenden Rahmenbedingungen des Szenarios gewährleisten jedoch alleine noch keine nachhaltige Entwicklung. Genau an diesem Punkt sind die Kommunen als gestaltendes Element gefragt. Sie sollen trotz der auf sie einwirkenden internen Einflüsse, wie des eingeschränkten finanziellen

Gestaltungsspielraums oder des aufgestauten Investitionsbedarfs, mit langfristig – an den Zielen der drei Nachhaltigkeitsdimensionen ausgerichteten – sinnvollen Gestaltungen diesen Einflüssen begegnen. Dies bedeutet für die Kommunen, die Wasserwirtschaft auch weiterhin als eine Kernaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge zu betrachten.

8.2 Liberalisierungsszenario

Anders als im Trendszenario, bei dem die strukturellen Anpassungen der Wasserversorgung im Wesentlichen von internen Einflussfaktoren ausgehen, gewinnen beim Liberalisierungsszenario zusätzlich die externen Umfeldfaktoren eine wesentliche Bedeutung.

Es wird in diesem Szenario zu einer weitgehenden Liberalisierung mit dem Ziel eines verstärkten Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft kommen. Das wichtigste Argument der Befürworter einer solchen Marktöffnung besteht darin, dass die öffentliche Wasserwirtschaft beim derzeitigen Organisationsrahmen keinerlei Wettbewerb ausgesetzt ist, so dass keine Anreize für eine effektive Produktion bestehen. Dem Wettbewerb soll weitestgehend Vorrang gegenüber der Daseinsvorsorge eingeräumt werden.⁶⁰³ Hinzu kommt die im internationalen Vergleich kleinteilige heterogene Struktur der deutschen Wasserwirtschaft, der nicht nur die Ausnutzung von Größenvorteilen entgegensteht, sondern die auch eine stärkere Partizipation am internationalen Wassermarkt⁶⁰⁴ behindert.⁶⁰⁵

Es passt damit in die Globalisierungsstrategie des GATS, das einen möglichst großen Raum für private Unternehmen fordern und den Staat aus vielen (Wirtschafts-)bereichen zurückdrängen möchte.⁶⁰⁶

⁶⁰³ Vgl. Deutsche Bank Research (Hrsg.): Daseinsvorsorge, 2003, S. 14.

⁶⁰⁴ Vgl. speziell zur Beurteilung dieses Sachverhaltes durch die Experten Kap. 7.2.5.

⁶⁰⁵ Vgl. Michaelis, P.: Markt, 2001, S. 434.

⁶⁰⁶ Vgl. Libbe, J. u. a.: Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 37 f.; Barlow, M./Clarke, T.: Wasser, 2003, S. 207 ff.

8.2.1 Beschreibung

Rahmenbedingungen

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen folgen dem Ziel des Liberalisierungsszenarios, einen möglichst großen Bereich der Wasserwirtschaft dem Wettbewerb anzuvertrauen und diesen auch de facto aufleben zu lassen.

Dabei ist die zukünftige Politik der EU in Bezug auf die Wasserwirtschaft durch die Schaffung von Wettbewerb fördernden Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Die Liberalisierungsbemühungen der EU – die mit der Schaffung des Binnenmarktes vorzugsweise die Gütermärkte betrafen – werden verstärkt auch auf die Dienstleistungsmärkte übertragen. Versucht wird dabei, für die Wasserwirtschaft auf die Erfahrungen in anderen Infrastrukturbereichen zurückzugreifen. Die Funktionsweisen von Telekommunikation, Energie und Verkehr werden als nicht so grundlegend unterschiedlich erachtet, als dass sie analoge Wettbewerbsmodelle von vornherein ausschließen.

Kern der Liberalisierung ist das Aufheben der geschlossenen wasserwirtschaftlichen Versorgungsgebiete. Dies bedingt die ersatzlose Streichung des § 103 GWB a. F. und damit die Öffnung des letzten noch geschützten Bereichs der deutschen Infrastruktur für den Wettbewerb.

Exkurs zu den Auswirkungen der Streichung des § 103 GWB a. F.

Häufig wird in der Literatur ausschließlich die Streichung des § 103 GWB a. F. als Maßnahme zu einer weitgehenden Liberalisierung des gesamten Wassemarktes gefordert. Welche Auswirkungen eine Streichung des § 103 GWB a. F. tatsächlich auf die Wasserwirtschaft hat, hängt davon ab, inwieweit die Regeln des Wettbewerbsrechts greifen. Insofern darf der § 103 GWB a. F. nie ohne das aus dem § 28 Abs. 1 resultierende Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gesehen werden. So geht beispielsweise das Bundeswirtschaftsministerium davon aus, dass eine Streichung des § 103 GWB a. F. keine Auswirkungen auf kommunale Regie- und Eigenbetriebe hat, sondern lediglich Wasserversorgungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit betrifft. Damit es zu einem freien Markteintritt in den Bereich von kommunalen Regie- und Eigenbetrieben kommen kann, bedarf es zusätzlich einer Aufhebung des Anschluss- und Benutzungszwangs.⁶⁰⁷ Zu einer im Ergebnis ähnlichen Auffassung kommt das Bundesumweltamt. „Der Anschluss- und Benutzungszwang würde durch eine Änderung des Kartellrechts zunächst nicht hinfällig, da die Streichung des § 103

⁶⁰⁷ Vgl. Ewers, H.-J. u. a.: Marktöffnung, 2001, S. 15.

GWB a. F. keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Satzungsrecht der Kommunen hat. ⁶⁰⁸

Aufgrund dieser eben skizzierten Problematik wird im Liberalisierungsszenario davon ausgegangen, dass auch der Anschluss- und Benutzungszwang aufgehoben wird sowie mögliche sonstige zurzeit nicht eindeutig identifizierte juristische Wettbewerbshemmnisse beseitigt werden. Es kommt zu einer steuerlichen Gleichbehandlung zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen.

Allerdings bleibt im Liberalisierungsszenario die öffentliche (kommunale) Verpflichtung zur flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung zumindest faktisch weitgehend bestehen.

Im Liberalisierungsszenario bedarf es wesentlicher neuer Regulierungen, die die Preiskontrolle, die Regulierung der Netze und des Infrastrukturzugangs, die Überwachung von Ausschreibungen und das Umweltmonitoring umfassen.

Beschreibung der entstehenden wasserwirtschaftlichen Organisationsstruktur

Im Liberalisierungsszenario wird sich die Struktur der deutschen Wasserwirtschaft erheblich ändern. Es wird verstärkt zu „Wettbewerb um den Markt“ kommen. Dabei werden vorzugsweise die kapitalstarken privaten Unternehmen und vereinzelt auch kommunale Unternehmen in einen Wettbewerb um die weitgehend exklusive Nutzung der Infrastruktur treten, um dann als der alleinige Anbieter wasserwirtschaftlicher Leistungen in einem Gebiet auftreten zu können. Anders jedoch als im Trendszenario ist im Liberalisierungsszenario den Kommunen die Möglichkeit deutlich eingeschränkt, einen möglichen „Wettbewerb um den Markt“ auf ihrem Gebiet zu gestalten.

Der „Wettbewerb im Markt“ wird aber auch in diesem Szenario auf wenige Großverbraucher beschränkt bleiben, die, sofern sie nicht über eigene Wasserrechte verfügen, ab einer bestimmten Größe den Versorger wechseln können.⁶⁰⁹ Da in der

⁶⁰⁸ Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 29. Das Umweltbundesamt geht jedoch davon aus, dass der Wegfall der Regelungen des § 103 GWB a. F. für die Wasserwirtschaft zumindest mittelbar auch Auswirkungen auf den Anschluss- und Benutzungszwang in seiner heutigen Form hat. So müsste man dem Verbraucher eine Option bieten, auszuwählen, mit welchem Unternehmen er einen Vertrag abschließt, ähnlich einer KFZ-Versicherung. Vgl. Brackemann, H. u. a.: Liberalisierung, 2000, S. 30.

⁶⁰⁹ Auch im Liberalisierungsszenario gilt das bereits zu Trendszenario in Fußnote 589 zu diesem Punkt Gesagte. Aufgrund des hohen Anteils der Eigenversorgung im industriellen Bereich (vgl. Kap. 3.2.6) wird es im Bereich der Großkunden zu keiner weiteren signifikanten Verschiebung zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung kommen.

Wasserversorgung ein ausgeprägtes Marktversagen⁶¹⁰ unterstellt werden muss, wenn es um die Bewirtschaftung der Netzmonopole und die Nutzung öffentlicher Umweltgüter geht, erweist sich die Debatte um eine faktische Deregulierung als politische Rhetorik.⁶¹¹ Diese Erkenntnis wird selbst von den Vertretern der privaten Wasserversorgungsunternehmen vertreten. So führt ein Geschäftsführer eines der größten deutschen privaten Wasserversorger aus: *„Auch bei der Liberalisierung würde es keinen Sinn machen Trinkwasser von München nach Stuttgart oder Bremen nach Hamburg zu pumpen um dort neue Kundenkreise zu erschließen. Allein bei direkt aneinander grenzenden Versorgungsgebieten mit mischbaren Wässern würde sich die Möglichkeit ergeben, dass der Endkunde sein Trinkwasser vom günstigeren Anbieter bezöge.“*⁶¹² Nur eine deutliche Minderheit der Experten hält einen „Wettbewerb im Markt“ zumindest in den folgenden genannten wasserwirtschaftlichen Teilbereichen für möglich.

- **Freier Leitungsbau**

Vor dem Hintergrund, dass die Netzinfrastruktur einer der größten Fixkostenblöcke in der Wasserwirtschaft ist, stellt der parallele Bau mehrerer Netze eine erhebliche Ineffektivität dar. Sinnvoll kann der Aufbau eines zweiten Netzes erst dann werden, wenn ein bereits vorhandenes Netz vollständig ausgelastet ist.⁶¹³ In Deutschland besteht vielfach jedoch eine Unterauslastung der Rohrnetze. Für den privaten Bereich kann diese Form der Liberalisierung nahezu ausgeschlossen werden.⁶¹⁴

- **Durchleitung durch fremde Netze**

Die Durchleitung von Wasser durch fremde Netze wird in diesem Szenario die Ausnahme bleiben.⁶¹⁵ Selbst wenn solche Modelle durch gesetzgeberische Regulierung ausdrücklich zugelassen oder sogar gefördert werden, scheitern sie nach mehrheitlicher Auffassung der Experten an den Spezifika des Gutes

⁶¹⁰ Das Liberalisierungsszenario führt also nicht zu einer wie in Kap. 3.1 definierten Liberalisierung, die neben der Beseitigung eines staatlichen Monopols auch die konkurrierende Leistungserbringung durch Private fordert.

⁶¹¹ Vgl. Monstadt, J./Naumann, M.: Technische Infrastruktursysteme, 2004, S. 53.

⁶¹² Beckereit, M.: Privatisierung, 2001, S. 531.

⁶¹³ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 298.

⁶¹⁴ Vgl. Tacke, A.: Wasserwirtschaft, 2001, S. 5.

⁶¹⁵ Vgl. dazu auch Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 20. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das von der Verbraucher-Zentrale NRW in Auftrag gegebene Gutachten zur Marköffnung bei der Trinkwasserversorgung. Auch dort wird die praktische Umsetzbarkeit eines Wettbewerbs im Markt für Nordrhein-Westfalen nur sehr eingeschränkt gesehen. *„Es ist festzustellen, dass nur in Teilen der geöffneten Monopole ein Wettbewerb im Trinkwassermarkt stattfindet.“* Vgl. Kluge, T. u. a.: Trinkwasserversorgung, 2001, S. 49.

Wasser.⁶¹⁶ Nur eine deutliche Minderheit der Experten hält einen „Wettbewerb im Markt“ zumindest in wasserwirtschaftlichen Teilbereichen für möglich.

Aufgrund dieser sowie technischer Unterschiede bei der Gewinnung/Produktion werden in diesem Bereich die Erfahrungen der anderen Infrastrukturbereiche – insbesondere der Strom- und Gaswirtschaft – nicht auf die Wasserwirtschaft übertragbar sein. Im Vergleich zu den Infrastrukturbereichen Strom und Gas⁶¹⁷ gilt es dabei insbesondere zu beachten, dass der Netzbetrieb in der Wasserwirtschaft weit höhere Kosten verursacht, was von sich aus schon ausreichen dürfte, ein natürliches Monopol zu begründen.⁶¹⁸ Selbst dann, wenn man das Risiko einer Mischung unterschiedlicher Wässer einging, würde der bürokratische Aufwand der notwendigen Einzelfalllösungen den Nutzen derartiger Maßnahmen übersteigen.⁶¹⁹ Aber auch diese Überlegungen sind bei der zurzeit in Deutschland vorherrschenden Infrastruktur mehr theoretischer Natur, denn es besteht kein nationales Verbundnetz. Ein Aufbau von Verbundstrukturen ist äußerst kapital- und ressourcenintensiv.⁶²⁰ Vielmehr existiert eine Vielzahl von kleinen regionalen Netzen, zwischen denen keine Verbindung besteht.⁶²¹

- **Einschaltung von Wasserhändlern**

Bei diesem Modell beschränkt sich der Wettbewerb (wenn es nicht mit einem Durchleitungsmodell kombiniert wird) nur auf einen sehr kleinen Teil der Wertschöpfungskette, weil der Zwischenhändler weiterhin bei Monopolisten einkaufen muss. Das Preissenkungspotential ist sehr gering.⁶²²

Was unterscheidet aber nun die strukturelle Entwicklung des Liberalisierungsszenarios von der des Trendszenarios, wenn beide durch einen verstärkten „Wettbewerb um den Markt“ gekennzeichnet sind? Die Antwort liegt in der Qualität der strukturellen Anpassungen.

Die Anzahl öffentlicher Unternehmen wird weit deutlicher sinken und der Anteil privater Unternehmen an der Wasserwirtschaft stärker steigen als im Trendszena-

⁶¹⁶ Vgl. Mehlhorn, H.: Zwang Veränderung, 2002, S. 8; Hansen, W. u. a.: Umweltaspekte Privatisierung, 2001, S. 41.

⁶¹⁷ Zu den grundsätzlichen Unterschieden der Wasserwirtschaft zur Elektrizitäts- und Gaswirtschaft vgl. Kap. 7.3.

⁶¹⁸ Vgl. Michaelis, P.: Markt, 2001, S. 440.

⁶¹⁹ Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 308.

⁶²⁰ Vgl. Brackemann, H.: Umweltaspekte, 2001, S. 53.

⁶²¹ Vgl. Fischer, M./Zwetkow, K.: Privatisierungsmöglichkeiten, 2003, S. 286.

⁶²² Vgl. Egerer, M.: Marktstrukturveränderungen, 2005, S. 308.

rio.⁶²³ In urbanen Räumen werden private Monopole die Wasserwirtschaft dominieren. Die öffentlichen Unternehmen werden nahezu ausschließlich in ländlichen Räumen, die für private Wasserversorgungsunternehmen uninteressant sind, überleben.⁶²⁴ Durch die privaten Monopole, die infolge der Marktliberalisierung entstehen, verkommen die kommunalen Betriebe zur „Agentur der schlechten Risiken“⁶²⁵. Die großen kommunal geprägten Verbände werden zunehmend in den privaten Sektor übergehen. Auch die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten in Form von Kooperationsgesellschaften, aber auch mittels Betriebsführungs-, Betreiber- und Konzessionsverträgen wird mehr und mehr zugunsten einer rein privatwirtschaftlichen Aufgabenerledigung weichen.

Die regionalen Monopole werden deutlich größer sein als im Trendszenario, was langfristig mit deutlicheren Veränderungen in der Infrastruktur einhergeht. Was die Zeitschiene angeht, wird sich die Entwicklung nach einer umfassenden Marktliberalisierung deutlich schneller vollziehen als im Trendszenario.

8.2.2 Folgen für Nachhaltigkeit

Die befragten Experten sehen das Liberalisierungsszenario, was eine nachhaltige Entwicklung der Wasserwirtschaft angeht, als wesentlich kritischer an als das Trendszenario.

Anders jedoch als im Trendszenario, in dem den Kommunen eine wesentliche Rolle für eine nachhaltige Wasserwirtschaft spielen, sind diese im Liberalisierungsszenario in ihren Gestaltungsmöglichkeiten weit stärker eingeschränkt. Das, was die Kommunen nicht mehr durch eine aktive Beteiligung an der Wasserwirtschaft realisieren können, muss durch eine geeignete Regulierung erreicht werden. Hier ist jedoch Skepsis geboten. Insbesondere die freiwilligen, über die verpflichtenden Standards hinausgehenden Leistungen der kommunalen Unternehmen, welche auf deren lokaler Verankerung beruhen, drohen verloren zu gehen. Ein von Brackemann skizzierter Ordnungsrahmen verdeutlicht, was eine Regulierung grundlegend beinhalten muss, um in einem formell liberalisierten Markt Umweltschutz sicherzustellen.⁶²⁶

⁶²³ Brackemann spricht in diesem Zusammenhang von einem „katalytischen Effekt“. Brackemann, H.: Umweltaspekte, 2001, S. 54.

⁶²⁴ Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Zukunftsfähige Wasserversorgung, 2002, S. 20 f.

⁶²⁵ Kersting, N.: Interkommunale Kooperation, 2006, S. 34.

⁶²⁶ Aufzählung in Anlehnung an Brackemann, H.: Umweltaspekte, 2001, S. 63.

- Die grundlegende Zielsetzung einer ortsnahe Wasserversorgung, verbunden mit dem Schutz der regionalen Ressourcen sowie der Gewährleistung einer Trinkwasserqualität auf dem erreichten Niveau, wird im Bundesrecht verankert.
- Die Länder werden verpflichtet, die Aufstellung von Wasserversorgungsplänen vorzusehen, die auch der konkreten Ausgestaltung der Umwelt- und Gesundheitsziele dienen (z. B. Fernwasseranteile, einzusetzende Verfahren der Wasseraufbereitung).
- Die öffentlichen Interessen beim Auftritt von Trinkwasseranbietern am Markt werden z. B. über Zulassungsverfahren sichergestellt. Die Versorgungsunternehmen müssen Anforderungen personeller, technischer und wirtschaftlicher Art erfüllen, um die in den Wasserversorgungsplänen aufgestellten Ziele praktisch umzusetzen.
- Die Verpflichtung der Trinkwasseranbieter zu Maßnahmen zum Ressourcenschutz wird in stärkerem Maße bei der Erteilung von Wasserentnahmerechten vorgesehen.
- Die Wasserwirtschaftsunternehmen erhalten neben Versorgungsrechten auch die Pflicht, die flächendeckende Versorgung sicherzustellen.⁶²⁷
- Die Zulassung von Wasserversorgungsunternehmen erfolgt auf Landesebene durch eine Behörde und im Einvernehmen mit der jeweiligen Kommune.
- Der Entscheidungsprozess bei der Zulassung von Versorgern ist transparent zu gestalten, und für eine Mitwirkung der Betroffenen ist zu sorgen.

Von mit entscheidender Frage dürfte sein, ob man nach einer weitgehenden Öffnung des Wassemarktes eine Regulierungsbehörde implementiert, die sich nicht nur am Wettbewerbsrecht orientiert, sondern auch regulativ eine an ökologischen Kriterien gewichtete Struktur der Wasserwirtschaft einfordert.

Bei einer solchen Regulierung dürfte jedoch die Wasserwirtschaft für private Unternehmen deutlich an Attraktivität verlieren. Die gilt insbesondere für die großen Multi-Utility-Unternehmen, deren Ziel es gerade ist, sich aus ökonomischen Gründen von der lokalen Struktur zu entfernen.

⁶²⁷ Mit dieser Forderung wird sich allerdings kaum erreichen lassen, dass auch (ländliche) unattraktive Versorgungsgebiete weitgehend von den Privaten mit versorgt werden.

8.2.2.1 Ökologische Nachhaltigkeitsziele

Auf Basis von ökologischen Nachhaltigkeitskriterien beinhaltet das Liberalisierungsszenario eine Reihe von Risiken. Grundlage für sämtliche dieser Risiken ist, dass die kommunale Daseinsvorsorge und mit ihr der Anspruch der Umweltverträglichkeit von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen in den Hintergrund gerät.

Dass diese negativen ökologischen Effekte durch gesetzliche Regulierungen ausgeschlossen oder zumindest weitgehend kompensiert werden können, hält die überwiegende Zahl von Experten für unwahrscheinlich.⁶²⁸ Dies sind insbesondere die Experten mit einem ökologischen Nachhaltigkeitsverständnis, da bei ihnen aufgrund der Dominanz der ökologischen Dimension Verschlechterungen dieser Dimension besonders ins Gewicht fallen. Um die negativen ökologischen Folgen so weit wie möglich zu reduzieren, darf der Wandel in der Infrastrukturversorgung von Seiten des Staates nicht als ein Rückzug seinerseits, sondern als komplexer Funktions- und Strukturwandel interpretiert werden,⁶²⁹ welcher einer staatlichen Gestaltung bedarf.

8.2.2.2 Ökonomische Nachhaltigkeitsziele

Die Begründung für eine weitgehende Liberalisierung des Wassemarktes ist eine gesteigerte ökonomische Effizienz. Durch die Implementierung von Marktmechanismen soll es insbesondere gelingen, wasserwirtschaftliche Leistungen preiswerter den Abnehmern zur Verfügung zu stellen.

Ob das Ziel der Kostenreduktion und damit dauerhaft niedrigerer Preise in diesem Szenario erreicht werden kann, wird von den meisten Experten der empirischen Erhebung bestritten. Aufgrund der Leitungsgebundenheit handelt es sich bei der Wasserwirtschaft um ein natürliches Monopol. Aus ihrer Sicht sind Effizienzsteigerungen durch eine private Leistungserstellung in liberalisierten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur nicht realistisch.⁶³⁰ In Bezug auf das Effizienzargument muss beachtet werden, dass Kostensenkungen innerhalb der Unternehmen nicht zwingend zu Preis-

⁶²⁸ „Eine offensichtliche und auch wachsende Gefahr für die Umsetzung des Regionalitätsprinzips besteht darüber hinaus im Trend zur Globalisierung und Öffnung der Märkte. Dieser Trend hat inzwischen auch die Wasserversorgung erreicht. ... Mit einer Zunahme des freien Handels von Wasser verbindet sich allerdings zwangsläufig die Gefahr, dass lokaler Ressourcenschutz ins Hintertreffen gerät.“ Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 166.

⁶²⁹ Vgl. Monstadt, J./Naumann, M.: Technische Infrastruktursysteme, 2004, S. 53 f.

⁶³⁰ Insgesamt lassen sich Effizienzsteigerungen aus privater Leistungserstellung in liberalisierten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur nur selten zweifelsfrei belegen. Vgl. Mühlenkamp, H.: Analyse, 1999, S. 120 ff.

senkungen für die Verbraucher führen, denn der Einsatz von privatem Kapital ist stets mit entsprechenden Renditeerwartungen verbunden.⁶³¹ Die Erfahrungen in England und Wales zeigen, dass eine Privatisierung ohne die Einführung hinreichend starker Wettbewerbselemente lediglich den Anteilseignern zugute kommt (vgl. Kap. 5.2.8). Unter diesen Voraussetzungen ist es auch nicht verwunderlich, dass selbst Befürworter einer Liberalisierung die erzielbaren Effizienzgewinne lediglich auf 10 bis 15 % innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren beziffern.⁶³²

Das Effizienzargument erhält eine weitere Relativierung dadurch, dass im Zuge einer Liberalisierung des Wassemarktes eine intensivere Überwachung zur Entfaltung der umwelt- und gesundheitspolitischen Standards erforderlich wird. Die entstehenden Zusatzkosten sind innerhalb einer Gesamtbetrachtung den Effizienzgewinnen gegenzurechnen.⁶³³

Lediglich einige Experten mit einem vorrangig ökonomisch geprägten Nachhaltigkeitsverständnis sehen zumeist auch bei einer Liberalisierung in Form eines Zurückdrängens der Kommunen einen ökonomischen Gewinn.

8.2.3 Bewertung durch die Experten

Die überwiegende Zahl der Experten sieht das Liberalisierungsszenario kritisch. Es ergibt sich durch die Regulierung dieses Szenarios ein spezieller (Unternehmens-)Käufermarkt, der von den großen auch international tätigen Mischkonzernen und den mit ihnen kooperierenden Banken dominiert wird.⁶³⁴ Die grundlegende Regulierung der Wasserwirtschaft bietet eine ungünstige Ausgangslage, um die Ziele der verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen zu realisieren. Insbesondere aus einer ökologischen Sicht wird der Verlust der lokalen wasserwirtschaftlichen Struktur als besonders kritisch gesehen.

Aber auch aus einem ökonomischen Blickwinkel schneidet das Liberalisierungsszenario schlechter ab als das Trendszenario. So haben nach Ansicht vieler Experten die privaten Wasserversorger gerade auch deshalb ein Interesse an einer Liberalisierung

⁶³¹ Vgl. Michaelis, P.: Markt, 2001, S. 437.

⁶³² Vgl. Deutsche Bank Research (Hrsg.): Liberalisierung, 2000, S. 1.

⁶³³ Vgl. Michaelis, P.: Markt, 2001, S. 438.

⁶³⁴ Vgl. Hames, H./Krüger, H.-W.: Wettbewerb, 1999, S. 606.

der Wasserwirtschaft, weil kein „Wettbewerb im Markt“ entsteht und sie einfacher als bisher in die kommunalen Versorgungsgebiete eindringen können.⁶³⁵

Die Bedenken einer weitgehenden Liberalisierung bringen Kahlborn und Kraemer wie folgt auf den Punkt:

„Aufbauend auf dem Gedanken, dass die Ressource Wasser ein Wirtschaftsgut wie andere auch sei, gibt es ... Ansätze, die natürlichen und regionalen Grenzen aufzuheben und die regionale bzw. lokale Selbstversorgung sowie den schonenden Umgang mit den vor Ort vorhandenen Ressourcen zurückzustellen zugunsten eines großräumigen Handels mit Wasser. Ob die Bestrebungen, die geschlossenen Wasserversorgungsgebiete aufzulösen und die monopolartigen, aber demokratisch kontrollierten, öffentlichen Strukturen in der Wasserversorgung durch privatwirtschaftliche Oligopole zu ersetzen, ökonomische Effizienzgewinne mit sich bringen, ist zumindest zweifelhaft; die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umweltpolitik werden dadurch aber erheblich verschlechtert.“⁶³⁶

In der Implementierung der Rahmenbedingungen für das Liberalisierungsszenario spitzt sich somit die Konkurrenz zwischen ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeitszielen zu.

8.3 Gegenüberstellung der beiden Szenarien

Es ist klar geworden, dass es aufgrund der Besonderheiten der Wasserwirtschaft wohl nie einen echten Markt im Sinne eines „Wettbewerbs im Markt“ geben wird. Das liegt schon an der leitungsgebundenen Struktur der Wasserwirtschaft, welche sie zu einem natürlichen Monopolbereich macht. Und anders als bei allen anderen leitungsgebundenen Infrastrukturbereichen handelt es sich bei dem Gut Wasser um ein Lebensmittel.

Sowohl das Trend- als auch das Liberalisierungsszenario stellen nach Expertenmeinung die grundlegende Weichenstellung für zwei mögliche Entwicklungsrichtungen der Wasserwirtschaft dar. Da die meisten Experten davon ausgehen, dass der § 103

⁶³⁵ „Die Tatsache, dass im Bereich der Wasserversorgung natürliche Monopole wohl weiterhin Bestand haben werden, macht die Wasserversorgung für die großen Energieversorger im Rahmen deren Umgestaltung zu Multi-Utility-Unternehmen attraktiv. Sie erwarten einen sehr stabilen Zugang zu den Kunden, zu den Wassernetzen und vielerorts auch kräftige Gewinne.“ Mehlhorn, H.: Zwang Veränderung, 2002, S. 10.

⁶³⁶ Kahlborn, W./Kraemer, R. A.: Nachhaltige Wasserwirtschaft, 1999, S. 166.

GWB a. F. zumindest in der kurz- bis mittelfristigen Zukunft erhalten bleibt, wird das Trendszenario das wahrscheinlichere Szenario sein. Dennoch ist auch im Trendszenario die Steigerung der ökonomischen Effektivität die treibende Kraft, wenn auch weit weniger als im Liberalisierungsszenario. Dies wirft die Frage auf, wie von Seiten der Politik auf eine solche Entwicklung reagiert werden sollte.

Dies bedeutet, dass sich für das Trendszenario an der wesentlichen Rahmengesetzgebung, die auf dem Status quo basiert, nichts Grundlegendes ändern muss. Da nach Expertenmeinung eine Wasserwirtschaft dann regelmäßig am ökologischsten arbeitet, wenn sie regional ausgerichtet ist und sich dabei an den natürlichen lokalen Vorgaben des Wasserkreislaufs orientiert, sollte auch die gestaltende Einheit lokal verankert sein. Für die überwiegende Zahl der Experten sind die Kommunen – als die unterste staatliche Ebene – die dafür geeignete Institution. Denn sie spüren negative, über die Siedlungswasserwirtschaft hinausgehende, ökologische Konsequenzen am ehesten. Zum anderen sind sie – anders als privatwirtschaftliche Monopolgesellschaften – demokratisch legitimiert.

Innerhalb der Bedingungen des Trendszenarios müssen Kommunen dazu animiert (und in die Lage versetzt werden) werden, auch zukünftig die Wasserwirtschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge an den langfristigen Zielen des Leitbildes der Nachhaltigkeit auszurichten. Wasser ist ein Umweltmedium, das einen bestimmten Umgang verlangt und eben nicht vergleichbar ist mit den grundlegenden Produktionssektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen,⁶³⁷ und dessen Nutzbarmachung für den Menschen nach überwiegender Expertenmeinung unter besonderer Beachtung ökologischer Ziele erfolgen sollte. Unter dieser Prämisse des vorrangigen ökologischen Postulats hat die auf kommunaler Verantwortung basierende, lokal geprägte deutsche Wasserwirtschaftsstruktur auch ökonomisch und sozial gute Ergebnisse erzielt.⁶³⁸

Im Liberalisierungsszenario ist dies anders. Die Kommunen verlieren einen großen Teil der Gestaltungsmöglichkeiten auf ihrem Gemeindegebiet. Es kommt zu der oben beschriebenen ökologisch, aber auch ökonomisch und sozial höchst bedenklichen Zersplitterung der wasserwirtschaftlichen Struktur in die wirtschaftlich für private Anbieter interessanten urbanen Räume und die wirtschaftlich uninteressanten ländlichen Räume, welche durch die Kommunen versorgt werden müssen. An die Stelle der aktiven wasserwirtschaftlichen Gestaltung der Kommunen im Trendszenario tritt die Regulierungskompetenz der Bundes- und Landesebene, die ihrerseits durch die Vorgaben der EU ihre Begrenzung erfährt.

⁶³⁷ Vgl. Sachs, J. D.: Armut, 2005, S. 386.

⁶³⁸ Vgl. Mehlhorn, H.: Zwang Veränderung, 2002, S. 11.

Nach überwiegender Expertenmeinung wird eine Regulierung durch den Bund und die Länder in einem formell geöffneten Markt, ausgerichtet an den umfänglichen Zielen des Leitbildes der Nachhaltigkeit, nicht in der Lage sein, die gleichen guten Ergebnisse zu erreichen wie die Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Denn auch ein durch die Rahmengesetzgebung maximal liberalisierter Wassermarkt führt zu privaten Monopolen.

Auf Basis der Daten der empirischen Erhebung sollte nach mehrheitlicher Expertenmeinung der für die Rahmengesetzgebung zuständige Bund dafür sorgen, dass die Kompetenz der Kommunen, die Organisation der Wasserwirtschaft in ihrem Gebiet zu regeln, tunlichst nicht aufgegeben wird. Auch sollte der Bundesgesetzgeber dahinwirken, dass es über die EU nicht zu einer solchen Entwicklung kommt.

Literaturverzeichnis

- Alrich, H. Total profitiert vom Ölpreis – Frankreichs führende Konzerne: Die Top-Unternehmen konnten sich 2005 über massive Gewinnsteigerungen freuen, in: Handelsblatt (24.05.2006), Nr. 100, S. 18.
- Arts, B. Nachhaltige Entwicklung – Eine begriffliche Abgrenzung, in Peripherie, Jg. 15, Nr. 54, 1994, S. 6-27.
- ATV-DVWK
(Hrsg.) Abwassergebühren in Europa, Hennef 2000.
- ATV-DVWK
(Hrsg.) Betriebsformen der kommunalen Abwasserbeseitigung – Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Privatisierung u. a. – Vor- und Nachteile, Hennef 2001.
- Bailey, P. Unternehmens- und Betriebsstruktur der SWW, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2 – Länderstudie England und Wales, 2003, S. 182-192, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13.08.2006.
- Bailey, P./
Oppolzer, G. Finanzierung und Kostenstruktur, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2 – Länderstudie England und Wales, 2003, S. 193-211, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13.08.2006.
- Barlow, M./
Clarke, T. Blaues Gold – Das globale Geschäft mit dem Wasser, München 2003.
- Barraqué, B. Europäische Antwort auf John Briscoes Bewertung der deutschen Wasserwirtschaft, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 139, Nr. 6, 1998, S. 360-366.

- Barraqué, B./
Beyer, P. Rechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen, in: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2 – Länderstudie Frankreich, 2003, S. 267-281, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13.08.2006.
- Bärthel, H. Wasser für Berlin – Die Geschichte der Wasserversorgung, Berlin 1997.
- Bayliss, K. The World Bank and Privatisation: a flawed development tool, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2000, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Bayliss, K./
Hall, D. Unsustainable conditions – the World Bank, privatisation, water and energy, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2002, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Becker, E./
Jahn, T. Sozial-ökologische Transformationen – Theoretische und methodische Probleme transdisziplinärer Nachhaltigkeitsforschung, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität – Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung, Berlin 2000, S. 67-84.
- Beckereit, M. Die Bedeutung internationaler Wasserkonzerne für den deutschen Wassermarkt, in: Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e. V. Stuttgart (Hrsg.): Liberalisierung – Deregulierung – Privatisierung – Europäische Wassermärkte im Umbruch, 15. Trinkwasserkolloquium am 22.02.2001, Stuttgart 2001, S. 59-68.
- Beckereit, M. Privatisierung versus Liberalisierung, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 142, Nr. 8, 2001, S. 530-531.

- Beyer, P./
Hansen, W. Synthese der rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 5 – Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund, 2003, S. 469-475,

http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf,
Stand 13.08.2006.
- BGW (Hrsg.) 115. Statistik 2003, Berlin 2005.
- BGW u. a. (Hrsg.) Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2005, Bonn 2005.
- BGW/
ATV-DVWK
(Hrsg.) Marktdaten Abwasser 2003 – Ergebnisse der gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung der deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) und dem Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), o. J.,
http://www.bgw.de/pdf/0.1_resource_2004_10_11_5.pdf,
Stand 06.08.2006.
- Blättel-Mink, B./
Kastenholz, H. Forschungsmethodische Erfahrungen – Zur Organisation transdisziplinärer Forschungsprozesse, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität – Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung, Berlin 2000, S. 111-126.
- BMBF (Hrsg.) Aktionskonzept – Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft, Karlsruhe 2000.
- BMU (Hrsg.) Privatisierung der Wasserwirtschaft, Bonn 2001.
- Bocklet, R. Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 11-24.

- Bode, H. Wasserversorgung und -entsorgung als Aufgabe von Wasserverbänden, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Wasserversorgung zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichem Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2003, S. 62-80.
- Böhm, H. R./ Hilligardt, J. Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige Kooperation – das Praxisbeispiel Starkenburg, in: Gehrlein, U. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsbeständigkeit, Münster 2000, S. 99-116.
- Bongert, D. Der deutsche Wassermarkt: Politik, Trends, Strategien – Rede anlässlich der Wasserfachlichen Aussprachetagung des BGW 2004 in Stuttgart, <http://www.dvgw.de/aktuelles/presse/archivpressemitteilungen/index.html>, Stand 17.09.2006.
- Bongert, D. Aktuelle Fragen der Wasserpolitik – Grußwort und Einführung anlässlich der Wasserfachlichen Aussprachetagung des BGW 2004 in Stuttgart, <http://www.dvgw.de/aktuelles/presse/archivpressemitteilungen/index.html>, Stand 17.09.2006.
- Brackemann, H. Umweltaspekte einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland, in: Holzwarth, F.; Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 45-64.
- Brackemann, H. u. a. Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung – Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft, Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 2/2000, Berlin 2000.
- Brand, K.-W. Nachhaltigkeitsforschung – Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse eines neuen Forschungstypus, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität – Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung, Berlin 2000, S. 9-28.
- Brand, K.-W./ Fürst, V. Konturen des Forschungsfeldes, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit – Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 37-42.

-
- Brand, K.-W./
Fürst, V. Zusammenfassung der Ergebnisse – Zentrale Probleme und weiterer Forschungsbedarf – Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 91-109.
- v. Braunmühl, C. Water Governance – Partizipation in der Wasserversorgung – netWORKS-Papers Heft 18, Berlin 2005.
- Breuer, R. Wasserversorgung und Umweltschutz, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Wasserversorgung – zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichen Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2003, S. 17-37.
- Breuer, R. Das sächsische Baurecht und die baurechtliche Entwicklung in anderen deutschen Staaten während des 19. Jahrhunderts – Vergleichende Betrachtungen, in: Bauer u. a. (Hrsg.): 100 Jahre allgemeines Baugesetz Sachsen, Stuttgart 2000, S. 209-241.
- Briscoe, J. Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland – Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 139, Nr. 6, 1995, S. 422-432.
- Brunet, E./
Barraqué, B. Grundsätzliches zur französischen Ver- und Entsorgungswirtschaft, in: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2 – Länderstudie Frankreich, 2003, S. 295-309, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13.08.2006.
- Brüning, C. Die Rechtsbeziehungen bei Public-Private-Partnerships am Beispiel der kommunalen Abwasserbeseitigung und des Bundesfernstraßenbaus, Bochum 1997.
- Bühner, A./
Sheldon, C. US-Leasingtransaktionen – Grundstrukturen einer grenzüberschreitenden Sonderfinanzierung – Chancen und Risiken für kommunale Anteilseiner, in: DB 2001, Jg. 54, Nr. 6, S. 315-318.
- Bühner, A./
Sheldon, C. Risikomanagement am Beispiel von US-Cross-Border-Leasing-Transaktionen, in: DB 2004, Jg. 57, Nr. 18, S. 941-945.

- Bündnis 90/
Die Grünen-
Bundestagsfraktion
(Hrsg.) Wasser ist Zukunft – Nachhaltige Wasserversorgung im 21.
Jahrhundert, Berlin 2005.
- Burgi, M. Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, Tübingen
1999.
- Burgi, M. Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseiti-
gung, in: Hendler, R. u. a. (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft
und kommunale Selbstverwaltung, 16. Trierer Kolloquium
zum Umwelt- und Technikrecht 2000, Berlin 2001, S. 101-
137.
- Burgi, M. Kommunales Privatisierungsfolgerecht: Vergabe, Regulierung
und Finanzierung, in: NVwZ, Jg. 20, Nr. 6, 2001, S. 601-607.
- Burgi, M. Die Dienstleistungskonzession ersten Grades – Verwaltungs-
und kartellvergaberechtliche Fragen eines Privatisierungs-
modells am Beispiel der Abwasserbeseitigung, Baden-Baden
2004.
- Büscher, E. Entlastung durch Wettbewerb, in: gwf Wasser Abwasser,
Jg. 142, Nr. 1, 2001, S. 72-73.
- Cans, R. Pariser Wasserversorgung, in: Label France – Das Magazin,
2003, http://www.diplomatie.gouv.fr/label_France/52/de/16.html, Stand 13.08.2006.
- CDU-Bundestags-
fraktion (Hrsg.) Zusammenarbeit in Form von Public Private Partnerships
fördern – Zur Wasserpolitik meint Ulrich Christa Reichard, o.
O. 2005.
- Cox, H. Die Interdependenzen von öffentlicher Leistungskonzeption
und Finanzierungsinstrumentarium bei öffentlichen Unterneh-
men – Herausgegeben von der Forschungsgruppe öffentliche
Wirtschaft der Gerhard-Mercator-Universität – GH Duisburg,
Duisburg 1996.

- Cox, H. Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 25-40.
- Cox, H. Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland – Stand und Entwicklungstendenzen in europäischer Perspektive – Herausgegeben von der Forschungsgruppe öffentliche Wirtschaft an der Universität Duisburg-Essen, Duisburg 2001.
- Cronauge, U. Wasserversorgung als Bestandteil gemeindlicher Daseinsvorsorge, in: Städte und Gemeinderat, Jg. 44, Nr. 12, 1990, S. 344-349.
- Cronauge, U. Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, 2. Auflage, Berlin 1995.
- Daiber, H. Wasserpreise und Kartellrecht, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 46, Nr. 5, 1996, S. 361-371.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung, o. O. 2000.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) EU-Monitor – Daseinsvorsorge – Alibi für staatliche Wirtschaftstätigkeit, o. O. 2003.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts – Drucksache 13/7274, 1997.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland – Drucksache 14/7177, 2001.
- Dick, G. Rationale Regulierung – Probleme und Lösungsperspektiven vor dem Hintergrund der Deregulierungsdebatte in der Ökonomie am Beispiel der öffentlichen Wasserversorgung, Duisburg 1992.
- Döring, P. Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen – Beispiel Wasserversorgung – netWORKS-Papers Heft 12, Berlin 2005.

-
- Driesen, G. Modellierungs- und Bewertungsansätze für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser, Berlin 1999.
- Drobek, W. Die Wasserversorgung in Hamburg seit 1848 in: *gwf Wasser Abwasser*, Jg. 95, Nr. 10, 1954, S. 297-304.
- Droste, W. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung der Stadt Düsseldorf in der Zeit von 1856 bis 1900, Bonn 1999.
- Dyllick, T. Konzeptionelle Grundlagen unternehmerischer Nachhaltigkeit, in: Linne, G./Schwarz, M.: *Handbuch Nachhaltige Entwicklung – Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar?*, Opladen 2003, S. 235-243.
- Egerer, M. Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung – Eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands, München 2005.
- Ehrensberger, J. Ertüchtigung und Sanierung der Wasserversorgungsanlage einer ostdeutschen Großstadt im Hinblick auf sich verändernde Bedarfsentwicklungen, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): *Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft*, Technische Universität München 2003, München 2003, S. 47-66.
- Eitenneyer, H. Wassermarketing und Kundenorientierung in Deutschland, in: *gwf Wasser Abwasser*, Jg. 140, Nr. 13, 1999, S. 153-156.
- Ellerich, M./
Schulte, F. Ausübung von gewinn- und verlustbringenden Tätigkeiten durch Eigengesellschaften der öffentlichen Hand am Maßstab der §§ 42 AO, 8 Abs. 3 KStG in: *DB* 2005, Jg. 58, Nr. 21 S. 1138-1142.
- Ellwein, T./
Buck, L. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung – öffentliche und private Organisation, Landsberg 1995.

-
- | | |
|--|--|
| Enquete
Kommission | „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für Umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“ des 12. Deutschen Bundestages (Hrsg.): Die Industriegesellschaft gestalten – Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn 1994. |
| Europäische
Kommission –
Vertretung in
Österreich (Hrsg.) | Fact sheet – Das Wasser und die EU – Aktuelle Tätigkeiten der EU-Kommission im Bereich des Wassermarktes, Wien 2005. |
| Europäische
Umweltagentur
(Hrsg.) | Ist Europas Wasser nachhaltig nutzbar? – Umweltzustand, Aussichten, Kernfragen – Umweltbewertungsberichte No. 7, Luxemburg 2000. |
| Europäisches
Parlament (Hrsg.) | Binnenmarktstrategie 2003-2006 – EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission: Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006 (KOM(2003)238 – C5-0379/2003 – 2003/2149(INI)), o. O. 2004. |
| Ewers, H.-J. u. a. | Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) – BMWi-Forschungsvorhaben 11/00, o. O. 2001. |
| Fischer, M./
Zwetkow, K. | Systematisierung der derzeitigen Privatisierungsmöglichkeiten auf dem deutschen Wassermarkt? – Trennung von Netz und Betrieb als zusätzliche Option?, in: NVwZ, Jg. 22, Nr. 3, 2003, S. 281-291. |
| Fischer, W./
Freytag, M. | Der Wassermarkt aus Sicht der Banken, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 203-225. |
| Flannery, T. | Wir Wettermacher – Wie die Menschen das Klima verändern und was das für unser Leben auf der Erde bedeutet, Frankfurt am Main 2006. |

-
- Flick, U. Qualitative Forschung – Theorie, Methoden, Anwendungen in Psychologie und Sozialwissenschaften, 5. Auflage, Hamburg 2000.
- Forsthoff, E. Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart 1938.
- Frentz, A. Benchmarking in den Niederlanden im Rahmen einer Regulierung, in: Kluge, T./Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 7, Berlin 2004, S. 79-83.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) Droht die europäische Regulierung der deutschen Wasserwirtschaft – Entwicklungen, Auswirkungen und Einflussmöglichkeiten – Expertenworkshop am 21.01.2004 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2004.
- Gehrlein, U. Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung, Wiesbaden 2004.
- Geiler, N. Umweltauswirkungen der Wasserprivatisierung, in: Holzwarth, F./Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 69-77.
- Geiler, N. Wasser jenseits des DAX – Daseinsvorsorge und Wettbewerb – Wo liegt die Zukunft kommunaler Unternehmen im Wasserbereich? – Herausgegeben von der PDS-Bundestagsfraktion, Berlin 2002.
- Gern, A. Privatisierung der Kommunalverwaltung, Leipzig 1997.
- v. Gersum, F. Wasserversorgung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Partnerschaften, in: Ipsen, J.: Wasserversorgung zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, Göttingen 2003, S. 81-93.

- Göll, E. Sozialindikatoren für eine nachhaltig-zukunftsfähige Wasserwirtschaft – Abschlussbericht – Unterauftrag innerhalb des Verbundprojektes „Nachhaltige Wasserwirtschaft“ unter Leitung des Interdisziplinären Forschungsverbandes Wasserforschung e. V. Berlin, Berlin 2001.
- Green, C. The lessons from Privatisation of the Wastewater and Water Industry in England and Wales, in: Holzwarth, F./Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S.135-198.
- Grobosch, M. Grundwasser und Nachhaltigkeit – zur Allokation von Wasser über Märkte, Tübingen 2003.
- Guy, S./
Marvin, S. Wasser als Ware – Die Privatisierung der Wasserversorgung in Großbritannien, in: Prokla, Jg. 26, Nr. 1, 1996, S. 37-61.
- Hall, D. Water Multinationals – a longer business as usual, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2003, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Hall, D. Water multinationals in retreat – Suez withdraws investment, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2003, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Hall, D. u. a. Making water privatisation illegal: – new laws in Netherlands and Uruguay, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2004, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Hall, D./
Hoedmann, O. Aquafed – another pressure group for private water, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2006, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 17.04.2006.
- Hall, D./
Lobina, E. Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2001, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.

- Hall, D./
Lobina, E. Rechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2 – Länderstudie England und Wales, 2003, S. 161-170, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13_08_2006.
- Hall, D./
Lobina, E. Private and public interests in water and energy, in: Natural Resources Forum, Jg. 28, 2004, S. 268-277, <http://www.psir.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.
- Hames, H./
Krüger, H.-W. Aktuelle Diskussion um Wettbewerb und Privatisierung in der Wasserwirtschaft, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 140, Nr. 9, 1999, S. 604-612.
- Hansen, W. u. a. Überblicksdarstellung der Siedlungswasserwirtschaft in Deutschland, in: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 4 – Überblicksdarstellung Deutschland und Niederlande, 2003, S. 379-417, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13_08_2006.
- Hansen, W. u. a. Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft – Stand und Perspektiven in Europa, in: Holzwarth, F./Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 27-43.
- Hansen, W./
Kraemer R. A. Wettbewerb, Daseinsvorsorge und öffentliches Beschaffungswesen, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 5 – Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund, 2003, S. 469-475, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13_08_2006.
- Hardke, A./
Prehn, M. Perspektiven der Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Erfolgsstrategie, Wiesbaden 2001.
- Hauch-Fleck,
M.-L. Wasserversorgung: Zusammenarbeit mit Konzernen, in: Die Zeit (22.06.2006), Nr. 26, S. 21.

- Haumann, H. Nachhaltigkeit – ein neues Wort für Rückschritt?, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 138, Nr. 1, 1997, S. 546-547.
- Haumann, H. Chancen und Risiken des Strukturwandels in der Wasserversorgung, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 140, Nr. 13, 1999, S. 146-152.
- Hein, A./
Neumann, F. Wasserwirtschaft als Zukunfts- und internationaler Wassermarkt, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 142, Nr. 4, 2001, S. 279-286.
- Hellermann, J. Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 78-100.
- Hellermann, J. Privatisierung und Kommunale Selbstverwaltung, in: Oldiges, M. (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung – Dokumentation des 6. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 05./06.04.2001, Baden-Baden 2001, S. 19-31.
- Hellermann, J. Wasserversorgung als Gegenstand kommunaler Daseinsvorsorge, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Wasserversorgung – zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichen Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2003, S. 38-50.
- Herbke, N. u. a. Europäische Liberalisierungstendenzen: Auswirkungen auf die kommunale Wasserwirtschaft in Deutschland, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 146, Nr. 9, 2005, S. 660-664.
- Hirner, W./
Merkel, W. Benchmarking als Mittel als Mittel des organisierten Wettbewerbs, in: Wilderer, P. A./Merkel, G. (Hrsg.): Benchmarking Trinkwasserverordnung Partikelentfernung – aktuelle Themen der Wasserversorgung – 26. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2002, München 2003, S. 1-30.
- Hösch, U. Die kommunale Wirtschaftstätigkeit – Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge, Tübingen 2000.

- Hoff, H./
Kundzewicz, Z.W. Süßwasservorräte und Klimawandel, in: APuZ (19.06.2006), Nr. 25, S. 14-19; Beilage zur Wochenzeitung das Parlament.
- Holzwarth, F./
Ewens, H.-P. Aufbruch in der Wasserwirtschaft: Die Politik, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 39-65.
- Horde, T. Transferbegleitung auf dem Weg in die Private Public Partnership, in: BB, Jg. 54, Nr. 42, 1999, S. 2162-2167.
- Horlemann, L./
Neubert, S. Virtueller Wasserhandel zur Überwindung der Wasserkrise, in: APuZ (19.06.2006), Nr. 25, S. 26-31; Beilage zur Wochenzeitung das Parlament.
- Hörsgen, B. Verbundplanung und Rückbaumaßnahmen in Ballungsräumen, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2003, München 2003, S. 257-271.
- Hug, C. Die Sicht ausländischer privatwirtschaftlicher Unternehmen – Perspektiven internationaler Dienstleister, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 179-202.
- Imhoff, K. R./
Gruhler, J. Landbehandlung, Füllkörper, Tauchkörper, in: ATV (Hrsg.): Geschichte der Abwasserentsorgung – 50 Jahre ATV 1948-1999, Hennef 1999, S. 73-81.
- Innenministerkonferenz (Hrsg.) Bericht der Innenministerkonferenz zur Fortentwicklung der kommunalen Wasserwirtschaft vom 15.05.2003, http://www.mv-regierung.de/im/pages/kommunal/km_wawi2.htm, Stand 19.04.2006.
- Ipsen, J. Eröffnung und Begrüßung, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Wasserversorgung zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichem Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2003, S. 7-8.

-
- Irmscher, I. Kommunale Wasserwirtschaft in einem sich ändernden Umfeld, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 153-166.
- Jaeger, J./
Scheringer, M. Transdisziplinarität: Problemorientierung ohne Methoden-
zwang, in: GAIA, Jg. 7, Nr. 1, 1998, S. 10-25.
- Jahn, T. Warum „Nachhaltigkeit neu denken“?, in: Institut für sozial-
ökologische Forschung ISOE (Hrsg.): Nachhaltigkeit neu den-
ken? Transformation in Zeiten der Globalisierung – Eine
Tagung des ISOE, München 2003, S. 1-4.
- Jüdgess, U. „Nachhaltige Sprachverwirrung“, in: Politische Ökologie,
Heft 52, Juli/August 1997, S. 26-29.
- Jungclaussen, J. F. Wasserschaden – Marode Leitungen: RWE will sein britisches
Wassergeschäft verkaufen, in: Die Zeit (03.08.2006), Nr. 32,
S. 21.
- Junge, H./
Mohs, B. Bewertungstandsaufnahme und Bewertung alternativer Strate-
gien einer nachhaltigen Wasserpolitik im Bereich der Wasser-
versorgung, Aachen 1996.
- Jüttner, W. Die Zukunft der Wasserversorgung, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Was-
serversorgung – zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und
marktwirtschaftlichen Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gesprä-
che, Göttingen 2003, S. 9-16.
- Kahlborn, W./
Kraemer, R. A. Nachhaltige Wasserwirtschaft im Deutschland, Berlin u. a.
1999.
- Kampe, H.-J. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, in: Büscher, E.
(Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Libe-
ralisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und
Entsorger, Köln 2001, S. 67-96.
- Kaufmann, F.-X. Schrumpfende Gesellschaft – Vom Bevölkerungsrückgang
und seinen Folgen, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2005.

- Kemper, B. Einführung, Chancen und Herausforderungen für die Deutsche Wasserwirtschaft in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S.19-38.
- Kersting, N. Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?, in APuZ (22.05.2006), Nr. 21-22, S. 32-38; Beilage zur Wochenzeitung das Parlament.
- Kilchmann, A. Benchmarking – ein Vergleich zwischen Äpfeln und Birnen, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): Benchmarking Trinkwasserverordnung Partikelentfernung – aktuelle Themen der Wasserversorgung – 26. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2002, München 2003, S. 31-43.
- Klapdor, R. Entsorgungstätigkeiten und § 2 Abs. 3 UStG – Besteht ein Handlungsbedarf der Finanzverwaltung, in BB, Jg. 49, Nr. 40, 1996, S. 2056-2068.
- Kläsger, M. Durst nach Wasser – Bevölkerungsexplosion und Verschmutzung gefährden die Versorgung. Ein Milliardengeschäft lockt, in: Die Zeit (01.08.2001), Nr. 32, S. 20.
- Klippstein, M. Schließung von Wasserdargeboten – Umordnung der Versorgungsstruktur im Hinblick auf Veränderung der Wasserqualität, hydraulischen, baulichen und Wassertechnischen Bedingungen, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2003, München 2003, S. 29-45.
- Kluge, T. Nachhaltiger Umgang mit Wasserressourcen in Deutschland – Probleme, Handlungs- und Forschungsbedarf, internationale Einbettung, 2003, http://www.isoe.de/ftp/thok_kopfmueeller.pdf, Stand 13.09.2006.

- Kluge, T. Einführung in das Symposium, in: Kluge, T./Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 7, Berlin 2004, S. 5-9.
- Kluge, T. Ansätze zur sozial-ökologischen Regulation der Ressource Wasser – neue Anforderungen an die Bewirtschaftung durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie und Privatisierungstendenzen – netWORKS-Papers Heft 15, Berlin 2005.
- Kluge, T. u. a. Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen – Teil 2 – ökologische, ökonomische, soziale und allgemein rechtliche Fragestellungen – Auftrag durch die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2001, <http://www.verbraucherzentrale-nrw.de/mediabig/2055a.pdf>, Stand 25.02.06.
- Kluge, T. u. a. Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser – netWORKS-Papers Heft 2, Berlin 2003.
- Kluge, T./
Laux, A. Umbruch in der Wasserwirtschaft. Wasser ein handelbares Gut, in: Schluchter, W./Elkins, S. (Hrsg.): Wasser – Macht – Leben. Band zur Vortragsreihe des Humanökologischen Zentrums der BTU Cottbus, Cottbus 2003, S. 47-58.
- Kluge, T./
Scheele, U. Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturen – Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse – netWORKS-Papers Heft 1, Berlin 2003.
- Kluge, T./
Schramm, E. Zwischen Kommune, Versorgungsunternehmen und Kundenschaft – Herausbildung und Transformation der industriegesellschaftlichen Wasserinfrastruktur, in: Loske, R./Schaeffer, R. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen – Intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung, Marburg 2005, S. 319-346.

- Knaus, W. Benchmarking aus der Sicht eines Wasserversorgungsunternehmens, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): Benchmarking Trinkwasserverordnung Partikelentfernung – aktuelle Themen der Wasserversorgung – 26. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2002, München 2003, S. 61-76.
- Koch, T. Wasserversorgung als Gegenstand des Wettbewerbs- und Vergaberechts, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Wasserversorgung zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und marktwirtschaftlichem Wettbewerb – 13. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2003, S. 94-111.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) Mitteilungen der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003 bis 2006, Brüssel 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) Mitteilungen der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel 2004.
- Kopfmüller, J. u. a. Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet – Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren, Berlin 2001.
- Koziol, M. u. a. Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess – Gesamtbericht des Analysemoduls „Stadttechnik“ im Forschungsverbund netWorks – netWORKS-Papers Heft 22, Berlin 2006.

- Kraemer, R. A.
u. a. Modelle der Wasserversorgung in Europa und Australien, in: Brackemann, H. u. a.: Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland – Analyse und Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklung, Umweltbundesamt (Hrsg.), Berlin 2001, S. 70-104.
- Kraemer, R. A./
Jäger, F. Deutschland, in: Correia, F./Kraemer, R. A. (Hrsg.): Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa – Band 1 – Länderberichte, Berlin u. a. 1997, S. 13-188.
- Kraemer, R. A./
Rudolph, K. -U. Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen: Forschungsvorhaben Nr. 30/96 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesumweltministeriums, 1998.
- Kröger, C.W. Kommunale Sonderfinanzierungsformen – Möglichkeiten und Grenzen einer Börseneinführung von Versorgungsunternehmen, Wiesbaden 2001.
- Kroll, M. (Hrsg.) Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 10. Auflage, Lichtenfels 2005.
- Kuks, S. M. M. The privatisation debate on the water services in the Netherlands, in: Holzwarth, F.; Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 81-112.
- Kulenkampff, C.
u. a. Grundlagenpapier zu Kolloquium, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 101-106.
- Kummer, U. Vom Eigen- oder Regiebetrieb zum Kommunalunternehmen – Ziel und Weg der Umwandlung nach Art. 89 Abs. 1 BayGO, Berlin 2003.
- Kurth, M. Ist die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes ein Beispiel für andere Bereiche der Daseinsvorsorge?, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 133-142.

- Lamnek, S. Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, Weinheim 2005.
- Lehn, H. u. a. Nachhaltiger Umgang mit Gewässern – ökologische, ökonomische und soziale Zieldimensionen der Agenda 21, in: gwf Wasser Abwasser – Sonderheft Wasser Spezial, Jg. 140, Nr. 13, 1999, S. 14-20.
- Leibfried, S. Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge – Thesen zur Zerstörung des äußeren Verteidigungsringes des Sozialstaates, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 158-166.
- Leymann, G. Die landespolitische Sicht, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 97-111.
- Libbe, J. u. a. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen – sozial-ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung – Difu-Sondierungsprojekt 07SOE22, Berlin 2001.
- Libbe, J. u. a. Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune – Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen – netWORKS-Papers Heft 8, Berlin 2004.
- Linden, U. Stellungnahme zur Veröffentlichung von J. Briscoe „Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland“: in gwf Wasser Abwasser, Jg. 137, Nr. 1, 1996, S. 41-42.
- Lippert, I. Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss – Liberalisierung – Privatisierung – Regulierung, Scheßlitz 2005.
- Littlechild, S. C. Economic Regulation of Privatised Water Authorities – a Report submitted to the Department of Environment, London 1986.
- Lobina, E./
Hall, D. UK Water privatisation – a briefing, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2001, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, Stand 10.02.2006.

-
- Lobina, E./
Hall, D. Problems with private water concessions: a review of experience, Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hrsg.), 2003, <http://www.psiru.org/publications/index.asp>, Stand 10.02.2006.
- Lotze-Capem, H. Wasserknappheit und Ernährungssicherung, in: APuZ (19.06.2006), 2006, Nr. 25, S. 8-13.
- Loucks, D. P./
Kaden, S. O. Nachhaltigkeit wasserwirtschaftlicher Systeme, in: Wasserwirtschaft Wassertechnik mit Abwassertechnik, Heft 2, 1999, S. 46-48.
- Luks, F. Die Zukunft des Wachstums – Theoriegeschichte, Nachhaltigkeit und Perspektiven einer neuen Wirtschaft, Marburg 2001.
- Luks, F. Nachhaltigkeit, Hamburg 2002.
- Lutz, H./
Gaugel, D. Wasserpreise in Bayern aus kartellrechtlicher Sicht, in: Gewerbearchiv, Nr. 10, 2000, S. 414-417.
- Lux, A. Handelbare Wasserentnahmerechte als Ergänzung der ordnungsrechtlichen Vergabepolitik? – netWORKS-Papers Heft 19, Berlin 2005.
- Lux, A. u. a. Benchmarking in der Wasserwirtschaft – Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des Benchmarking um ökologische und soziale Aspekte – netWORKS-Papers Heft 17, Berlin 2005.
- v. Maydell, B. Kompetenz und Legitimation zur Regelung der Daseinsvorsorge auf EU-Ebene, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 41-54.
- Majer, P. Liberalisierung des Wassemarktes – Mögliche Auswirkungen auf die Organisations- und Produktionsstrukturen von Wasserversorgern und Abwasserentsorgern, Stuttgart 2001.
- Malz, S./
Scheele, U. Handelbare Wasserrechte – Stand der internationalen Debatte – netWORKS-Papers Heft 16, Berlin 2005.

- Mankel, B./
Schwarze, R. Wettbewerb in der Wasserversorgung – Konzepte, Modelle, Effekte, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 23, Nr. 4, 2001, S. 418-427.
- Matschke, M. J./
Hering, T. Kommunale Finanzierung, München Wien, 1998.
- Mayring, P. Einführung in die qualitative Sozialforschung – eine Anleitung zu qualitativem Denken, 5. Auflage, Weinheim 2002.
- Mayring, P. Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlage und Techniken, 8. Auflage, Weinheim 2003.
- Mehlhorn, H. Die Liberalisierung des Wassemarktes – Perspektiven der Fernwasserunternehmen, in: Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e. V. Stuttgart (Hrsg.): Liberalisierung – Deregulierung – Privatisierung – Europäische Wassermärkte im Umbruch, 15. Trinkwasserkolloquium am 22.02.2001, Stuttgart 2001, S. 25-37.
- Mehlhorn, H. Liberalisierung der Wasserversorgung – Infrastrukturelle und technische Voraussetzungen der Wasserdurchleitung, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 143, Nr. 13, 2001, S. 103-113.
- Mehlhorn, H. Wasserwirtschaft heute und morgen – Unterliegt die Wasserwirtschaft dem Zwang einer Veränderung?, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 143, Nr. 13, 2002, S. 8-11.
- Merkel, A. Grußwort, in: Fettig, W./Späth, L. (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden 1997, S. 11-12.
- Merkel, W. Einsatz von Kennzahlensystemen in der Wasserversorgung, in: Energie Wasser Praxis, Jg. 52, Nr. 12, 2001, S. 68-73.
- Merkel, W. Kennzahlensysteme als Bestandteil der Modernisierungsstrategie in der Wasserversorgung, in: Wasser & Boden, Jg. 55, Nr. 3, 2003, S. 4-7.
- Metschkoll, M./
Seifert, K. Steuerliche Aspekte der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: DB, Jg. 45, Nr. 34, 1992, S. 1691-1696.

-
- Michaelis, P. Wasserwirtschaft zwischen Markt und Staat – zur Diskussion um eine Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 24, Nr. 4, 2001, S. 432-450.
- Möller, C. Cross-Border-Leasing. Chance oder Risiko?, Halle 2003, <http://www.meinepolitik.de/partcbl.htm>, Stand 23.08.2006
- Monstadt, J. Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung – netWORKS-Papers Heft 5, Berlin 2003.
- Monstadt, J./
Naumann, M. Neue Räume technischer Infrastruktursysteme – Forschungsstand und -perspektiven zu räumlichen Aspekten des Wandels der Strom- und Wasserversorgung in Deutschland – netWORKS-Papers Heft 10, Berlin 2004.
- Monzel, M.-G. Gestaltungsmöglichkeiten des Personalübergangs bei Privatisierung kommunaler Entsorgungseinrichtungen – eine personalwirtschaftliche Analyse, München Mering 2001.
- Mühlenkamp, H. Öffentliche Unternehmen – Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte, München 1994.
- Mühlenkamp, H. Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Stuttgart 1999.
- Naumann, M./
Wissen, M. Neue Räume der Wasserwirtschaft, Untersuchung zur Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in den Regionen München, Hannover und Frankfurt (Oder) – netWORKS-Papers Heft 21, Berlin 2006.
- Niedersächsisches
Umweltministerium (Hrsg.) Zukunftsfähige Wasserversorgung in Niedersachsen, Hannover 2002.

- Nikolavcic, B. Überblicksdarstellung der Siedlungswasserwirtschaft in den Niederlanden, in: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 4 – Überblicksdarstellung Deutschland und Niederlande, 2003, S. 419-439, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13.08.2006.
- Oelmann, M. Ein geeigneter wettbewerblicher Rahmen für die deutsche Wasserwirtschaft – Diskussionspapier Nr. 3/2003 des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 2003, http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/iwp/DE/Publikationen/dp/dp3_03.pdf, Stand 10.08.2006.
- Oldiges, M. Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung, in: Oldiges, M. (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung – Dokumentation des 6. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 05./06.04.2001, Baden-Baden 2001, S. 15-18.
- Oppolzer, G. Synthese der Finanzzuflüsse in der Siedlungswasserwirtschaft, in: Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 5 – Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund, 2003, S. 496-514, http://wien.arbeiterkammer.at/picturesd22153_Band1-5.pdf, Stand 13_08_2006.
- Overath, H. Die neue Trinkwasserverordnung im Spannungsfeld der Privatisierung und Liberalisierung des Trinkwassermarktes, in: Wilderer, P. A./Merkel, G. (Hrsg.): Benchmarking Trinkwasserverordnung Partikelentfernung – aktuelle Themen der Wasserversorgung – 26. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2002, München 2003, S. 77-92.
- Pahl, T. Ordnungsökonomische Ansätze in der Umweltpolitik, Marburg 2001.

- Pamme, H. Organisation lokaler Nachhaltigkeit. Beharrung und Wandel auf kommunaler Ebene aus strukturationstheoretischer Sicht, Duisburg 2002.
- Pawlowski, L. Die Berliner Wasserbetriebe – ein privatisiertes Mehrspartenunternehmen vom regionalen zum internationalen Dienstleister in: Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e. V. Stuttgart (Hrsg.): Liberalisierung – Deregulierung – Privatisierung – Europäische Wassermärkte im Umbruch, 15. Trinkwasserkolloquium am 22.02.2001, Stuttgart 2001, S. 51-58.
- Pearce, D.W. Nachhaltige Entwicklung – Der heilige Gral oder unmögliches Unterfangen?, in: Fischer, E. P./Wiegandt, K. (Hrsg.): Die Zukunft der Erde – Was verträgt unser Planet noch?, Frankfurt am Main 2005, S. 306-331.
- Petschow, U. u. a. Nachhaltigkeits und Globalisierung – Herausforderungen und Handlungsansätze – Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.), Berlin 1998.
- Pinkos, E. Einkommensermittlung von Betrieben gewerblicher Art mit strukturellen Dauerverlusten, in: DB, Jg. 59, Nr. 13, 2006, S. 692-696.
- Pluge, W. Die Politik der Europäisierung auf dem Gebiet der Gas- und Wasserwirtschaft – Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut – Sektion Rechtswissenschaft –, Saarbrücken 1992.
- Prof. Dr. Dr. K.-U. Rudolph GmbH (Hrsg.) Kooperationen und Investitionen: Chancen der deutschen Wirtschaft auf dem Sektor der Wasserver- und -entsorgung in Entwicklungs- und Transformationsländern – Studie erstellt im Auftrag der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Köln 1999.
- Purves, J.B. Water supply and river managment: United Kingdom, in: DocTer International (Ed.) European Environmental Yearbook 1987, London 1987, S. 627-629.

-
- Puwein, W. u. a. Nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen – institutionelle und ökonomische Voraussetzungen, Studie des österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Jubiläumsfonds der österreichischen Nationalbank, Wien 2002.
- Rehbinder, E. Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft – netWORKS-Papers Heft 11, Berlin 2005.
- Reimon, M./
Felber, C. Schwarzbuch Privatisierung – Was opfern wir dem freien Markt – Wasser – Schulen – Krankenhäuser, Wien 2003.
- Richter-Jakob, B. Nachhaltigkeitsanalyse der Wasserver- und Abwasserentsorgung in städtischen Räumen: die Region Stuttgart, Stuttgart 2005.
- Rohwetter, M. Geschäfte mit Unbekannten – Mit Leasing-Verträgen schöpfen deutsche Kommunen den amerikanischen Fiskus. Doch der Widerstand gegen die riskanten Deals wächst, in: Die Zeit (20.03.2003), Nr. 13, S. 29.
- Ronellenfitsch, M. Staat und Markt: Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: DÖV, Jg. 52, Nr. 17, 1999, S. 705-711.
- Rudolph, K.-U. Erfahrungen mit Betreiber- und Kooperationsmodellen im Abwasserbereich, in: Fettig, W./Späth, L. (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden 1997, S. 175-190.
- Rudolph, K.-U.
u. a. Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen – Forschungsvorhaben des BMU und des BMWi, Berlin 1999.
- Rügemer, W. Cross Border Leasing – Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte, Münster 2004.
- Rüttgers, C. Regulierung des Wassemarktes. Zur Anwendung des disaggregierten Ansatzes auf die deutsche Trinkwasserwirtschaft, Duisburg 2005.
- Sachs, J. D. Das Ende der Armut – ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt, München 2005.

-
- Sander, U. Sustainable Water Management – Privatisierung der Wasserwirtschaft aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit, Graz 2004.
- Schäfer, M./
Hegemann, W. Stellungnahme zur Veröffentlichung von J. Briscoe „Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland“, in: gwf Wasser Abwasser, Jg. 137, Nr. 1, 1996, S. 43.
- Schedler, K./
Proeller, I. New public management, Bern u. a. 2000.
- Scheele, U. Privatisierung und Regulierung – Das Beispiel der britischen Wasserwirtschaft, Oldenburg 1991.
- Scheele, U. Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft – Ergebnisse der Privatisierung und Probleme der Regulierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 20, Nr. 1, 1997, S.35-57.
- Scheele, U. Vergleichender Wettbewerb in der Wasserwirtschaft: Zielsetzungen, Konzepte, Erfahrungen, in: Kluge, T./Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 6, Berlin 2004, S. 11-26.
- Scheele, U. Versorgungssicherheit und Qualitätsstandards in der Wasserversorgung – Neue Herausforderungen unter geänderten Rahmenbedingungen – netWORKS-Papers Heft 23, Berlin 2006.
- Scheele, U./
Kühl, T. Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Telekommunikation – netWORKS-Papers Heft 4, Berlin 2003.

- Scheer, H. Kooperation traditioneller Wasserversorgungsunternehmen und Abwasserentsorgungsunternehmen – Exportchancen für deutsches Wasser-Know-How, in: Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e. V. Stuttgart (Hrsg.): Liberalisierung – Deregulierung – Privatisierung – Europäische Wassermärkte im Umbruch, 15. Trinkwasserkolloquium am 22.02.2001, Stuttgart 2001, S. 69-79.
- Schmid, K.-P. Alles muss raus!, in: Die Zeit (22.06.2006), Nr. 26, S. 19-20.
- Schmidt, D. Strategische Rehabilitation von Wasserrohrnetzen unter besonderer Berücksichtigung von Reliningverfahren, in: Wilderer, P. A./Merkl, G. (Hrsg.): Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2003, München 2003, S. 93-131.
- Schmitz, M. Kostendeckende Wasserpreise in Europa, in: Wasserwirtschaft Wassertechnik mit Abwassertechnik, Nr. 1, 2002, S. 18-21.
- Schneider, A. M. Ordnungsaspekte in der Nationalökonomik, Bern u. a. 2004.
- Schneyer, F. Besonderheiten deutscher börsennotierter gemischtwirtschaftlicher Aktiengesellschaften – Eine vergleichende Analyse auf Basis von Kennzahlen und Aktienkursen, Frankfurt am Main Berlin 1997.
- Schoch, F. Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: DÖV, Jg. 46, Nr. 9, 1993, S. 377-383.
- Scholl, A. Die Befragung, Konstanz 2003.
- Schöneich, M. Das Beispiel der Wasserversorgung in der Diskussion um Daseinsvorsorge, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 143-157.

- Schuh, H. Entscheidungsorientierte Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung – Empirische Analyse – theoretische Fundierung und Systematisierung am Beispiel der Ressource Wasser, Berlin 2001.
- Schulz, G. A. Wasserwirtschaftliche Planungen, in: Hans Bretschneider u. a. (Hrsg.): Taschenbuch der Wasserwirtschaft, 7. Auflage, Hamburg 1993.
- Seeber, G. Ökologische Ökonomie – Eine kategorieanalytische Einführung, Wiesbaden 2001.
- Seester, P. Tatbestand der rechtlichen Struktur des Cross-Border-Leasings, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, Jg. 15, Nr. 2, 2003, S. 94-106.
- Shleifer, A. A Theory of Yardstick Competition, in: Rand Journal of Economics, Jg. 16, Nr. 3, 1985, S. 319-327.
- Siemer, G. Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb – Zur Notwendigkeit einer Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten, Wiesbaden 2002.
- Da Silva Matos, I./
Hoffmann, M. Wasser und Nachhaltigkeit, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 10, Nr. 2, 1997, S. 230-244.
- Spangenberg, J. H. Forschung für Nachhaltigkeit. Herausforderungen, Hemmnisse, Perspektiven, in: Linne, G./Schwarz, M.: Handbuch Nachhaltige Entwicklung – Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar?, Opladen 2003, S. 575-585.
- Späth, L. Geleitwort, in: Fettig, W./Späth, L. (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden 1997, S. 13-15.
- SPD-Bundestags-
fraktion (Hrsg.) SPD-Dokumente zur Kommunalpolitik – Für eine nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland – Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, veröffentlicht am „Tag des Wassers“, am 22.03.2000.
- Statistisches Bun-
desamt (Hrsg.) Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2001, Fachserie 19, Reihe 2.1, Wiesbaden 2003.

-
- Steinberg, C. u. a. Nachhaltige Wasserwirtschaft – Entwicklung eines Bewertungs- und Prüfsystems, Berlin 2002.
- Strell, M. Die Abwasserfrage in ihrer geschichtlichen Entwicklung von der ältesten Zeit bis zur Gegenwart, Leipzig 1913.
- Strittmatter, M. Rechtliche Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Wettbewerb – Kommunen sollen wirtschaftlicher denken und handeln: Wo werden sie darin wirklich gebremst, in: Verwaltung und Management, Jg. 3, Nr. 4, 1997, S. 221-226.
- Strobeck, O. Auf der Suche nach der Wahrheit – Die Wirtschaftswissenschaften haben seit 1946 mehrere Paradigmenwechsel durchgemacht. Wo stehen wir heute?, in: Handelsblatt (16.05.2006), Nr. 94, S. 58.
- Sturm, R./
Müller, M. M. Öffentliche Daseinsvorsorge im deutsch-britischen Vergleich: Konvergenz oder Divergenz?, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt 2001, S. 107-132.
- Tacke, A. Liberalisierung der Wasserversorgung – Ökonomie ein Instrument für nachhaltige Wasserwirtschaft, in: ifo Schnelldienst, Jg. 54, Nr. 15, 2001, S. 3-5.
- Tomerius, S. Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Beteiligung kommunaler Unternehmen – Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung – netWORKS-Papers Heft 6, Berlin 2004.
- Trapp, J. H./
Bolay, S. Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte – Herausgegeben vom Difu, Berlin 2003.
- Treskatis, C. Technische und betriebliche Entscheidungskriterien für den Rückbau und die Sanierung von Wassergewinnungsanlagen, in: Wilderer, P. A./Merkel, G. (Hrsg.): Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft Technische Universität München 2003, München 2003, S. 1-28.

-
- Turner, R. K./
Pearce, D. W. Sustainable Development: Ethics and Economics – CSERGE Working Paper PA 92-09, London 1992.
- Turowski, R. Beitrag zur Podiumsdiskussion „Benchmarking – Modernisierung versus sozial-ökologische Regulierungsinstrumente, in: Kluge, T./Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 7, Berlin 2004, S. 135-136.
- Umweltbundesamt
(Hrsg.) Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland – Analyse und Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklung, Berlin 2001.
- Unruh, P. Kritik des Privatrechtlichen Verwaltungshandelns, in: DÖV, Jg. 50, Nr. 16, 1997, S. 653-666.
- VKU (Hrsg.) Kommunale Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft, Köln 2003.
- VKU (Hrsg.) Statement zur Veranstaltung des Forschungsvorhabens netWORKS „Benchmarking-Konzepte“ in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument, in: Kluge, T./Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 7, Berlin 2004, S. 137-138.
- van Vorst, F. Das Duisburger Modell der Abfallentsorgung, in: Bauer, J./Schink, A. (Hrsg.): Organisationsformen in der öffentlichen Abfallwirtschaft, Köln 1993, S. 97-102.
- Wackerbauer, J. Regulierungsmodelle für die öffentliche Wasserversorgung und ihre Wettbewerbseffekte, in: ifo Schnelldienst, Jg. 56, Nr. 23, 2003, S. 9-16.

- Walz, R. Umweltauswirkungen einer Privatisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Deutschland, in: Holzwarth, F.; Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 27-43.
- Wehr, R. Zunehmende Bedeutung von rechnergestützten Spülplänen im Zusammenhang mit dem Rückbau von Wasserversorgungen, in: Wilderer, P. A./Merkel, G. (Hrsg.): Sanierung, Rückbau, Relining von Anlagen der Wasserversorgung – 27. Wassertechnisches Seminar – Berichte aus Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Technische Universität München 2003, München 2003, S. 67-84.
- Wenke, H. u. a. Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft – Stand und Perspektiven in Europa, in: Holzwarth, F.; Kraemer, R. A. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland – Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 20./21.11.2000 in Berlin, Berlin 2001, S. 9-24.
- WHO (Hrsg.) Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report, http://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/Globassessment/GlobalTOC.htm, Stand 12.06.2005
- Wikipedia Cross-Border-Leasing, <http://de.wikipedia.org/wiki/Cross-Border-Leasing>, Stand 12.06.2006.
- Wingrich, H. Der Globale Trend (II) – Trinkwasserversorgung – heute und morgen, Teil 2 – Die veränderte Situation auf dem Wasserversorgungssektor – Die Rolle der Wasserforschung und Aspekte des Sparens, in: Wasserwirtschaft Wassertechnik mit Abwassertechnik, Nr. 2, 1999, S. 46-48.
- Winkler, A. Privatisierungshemmnisse – dargestellt am Beispiel der deutschen Abwasserwirtschaft, Hamburg 1999.

- Winkler, J. Benchmarking als kommunales Kooperationsinstrument: Aktuelle Ansätze aus Frankreich und Schweden, in: Kluge, T./ Scheele, U.: Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument – Dokumentation des Symposiums am 28.04.2004 in Frankfurt am Main – netWORKS-Papers Heft 7, Berlin 2004, S. 53-78.
- Zabel, T. Privatisierung der Wasserindustrie in England und Wales, in: Wilderer, P. (Hrsg.): Abwassertechnik in Europa – 23. Abwassertechnisches Seminar, München 1993, S. 65-77.
- Zabel, T. Erfahrungen aus den Nachbarländern, in: Büscher, E. (Hrsg.): Wasserwirtschaft im Aufbruch – Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger, Köln 2001, S. 227-253.

Anhang

- Anlage 1 – Anschreiben schriftliche Befragung
- Anlage 2 – Fragebogen
- Anlage 3 – Fragebogen 2b)
- Anlage 3 a – Fragebogen 2g) Regionalitätsprinzip
- Anlage 3 b – Fragebogen 2g) Integrationsprinzip
- Anlage 3 c – Fragebogen 2g) Verursachungsprinzip
- Anlage 3 d – Fragebogen 2g) Ressourcenminimierungsprinzip
- Anlage 3 e – Fragebogen 2g) Quellenreduktionsprinzip
- Anlage 3 f – Fragebogen 2g) Reversibilitätsprinzip
- Anlage 3 g – Fragebogen 2g) Intergenerationsprinzip
- Anlage 4 a – Fragebogen 3b) finanzieller Gestaltungsspielraum
- Anlage 4 b – Fragebogen 3b) steigender Investitionsbedarf
- Anlage 4 c – Fragebogen 3b) Privatisierungsimpulse privater Unternehmen
- Anlage 4 d – Fragebogen 3b) Liberalisierungsbestrebungen
- Anlage 4 e – Fragebogen 3b) Kartellbehörden
- Anlage 4 f – Fragebogen 3b) Preisempfindlichkeit
- Anlage 4 g – Fragebogen 3b) weltweiter Anstieg privat versorgter Bevölkerung
- Anlage 4 h – Fragebogen 3b) andere europäische Staaten
- Anlage 5 a – Fragebogen 4) kommunale Organisationsformen – Regie-/Eigenbetriebe
- Anlage 5 b – Fragebogen 4) Eigengesellschaften
- Anlage 5 c – Fragebogen 4) Kooperationsgesellschaften
- Anlage 5 d – Fragebogen 4) Zweckverbände
- Anlage 5 e – Fragebogen 4) private Gesellschaften

Anlage 1 – Anschreiben schriftliche Befragung



Universität Duisburg-Essen • 47048 Duisburg

Stadtverwaltung Musterstadt
Herr Abteilungsleiter Hans Mustermann
Musterstrasse 7

77777 Musterstadt

Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Dieter Grunow

Telefon (02 03) 3 79 – 2012

Fax (02 03) 3 79 – 2318

E-Mail grunow@uni-duisburg.de

Gebäude Lotharstr. 65, LF Raum 331

Datum 26. Februar 2004

Expertenbefragung zum Dissertationsprojekt „Organisationsveränderungen in der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung“

Sehr geehrter Herr Mustermann,

mit diesem Schreiben erhalten Sie einen Fragebogen. Dieser Fragebogen ist Teil meiner Dissertation – einem Forschungsvorhaben am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Betreut wird das Forschungsvorhaben von Herrn Prof. Dr. Dieter Grunow, dem Inhaber des Lehrstuhls Verwaltungswissenschaft.

Untersuchungsgegenstand des Forschungsvorhabens „Organisationsveränderungen in der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung“ ist die Wasserwirtschaft in Deutschland. Analysiert werden verschiedene Möglichkeiten der Organisation. Die Vor- und Nachteile einzelner Organisationsformen sollen dabei speziell aus der Sichtweise eines nachhaltigen Handelns analysiert werden. Beleuchtet werden soll die Entwicklung der Wasserwirtschaft vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Umfeldes.

Dazu sollen im Rahmen einer empirischen Erhebung Experten aus dem Bereich und dem Umfeld der Wasserwirtschaft befragt werden. Um ein möglichst großes Wissens- und Meinungsspektrum zu erfassen, sollen dabei Experten verschiedenster Herkunft (wie Verwaltung, Wirtschaft oder Umweltgruppen) und verschiedenster fachlicher Ausrichtung (wie Ingenieure, Finanzfachleute oder Juristen) befragt werden.

Dies soll in einem zweistufigen Verfahren geschehen. Die erste Stufe basiert auf der oben angesprochenen Fragebogenaktion.

Mit diesem ersten Teil der empirischen Erhebung sollen grundlegende Positionen zur Nachhaltigkeit, zu Faktoren, welche die Wasserwirtschaft beeinflussen, sowie zu Organisationsformen der Wasserwirtschaft abgefragt werden.

Forsthausweg 2
47067 Duisburg
Nachbriefkasten
Gebäudeeingang LG

Telefonzentrale
(0203) 379-0 - Fax 379-3333

Universitätskasse Bochum
Konto 1 300 516
Stadtparkasse Bochum
BLZ 430 500 01

Öffentliche Verkehrsmittel
Straßenbahn Linie 901
Bus Linien 923, 924 u. 933

-2-

In der zweiten Stufe sollen die in der ersten Stufe gewonnenen Informationen spezifiziert werden. Dies soll mittels persönlicher Interviews geschehen.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie den beiliegenden Fragebogen bearbeiten und so Ihr spezifisches Wissen und Ihre eigene Sichtweise zum Thema Wasserwirtschaft dem Forschungsvorhaben zugänglich machen. Selbstverständlich werden Ihre Antworten vertraulich behandelt. Sollten einige Fragen aufgrund Ihrer Spezialisierung nicht sinnvoll bearbeitet werden können, so übergehen Sie bitte diese Fragen. Nach Abschluss der empirischen Erhebung bin ich gerne bereit, Ihnen eine Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse zu übermitteln.

Senden Sie den Fragebogen bitte mittels des beiliegenden Rückumschlages an:

Armin Klinkenberg
Lindenstraße 33
47929 Grefrath

Zu Fragen und Anregungen zum Forschungsvorhaben sowie der empirischen Erhebung können Sie mich jederzeit ansprechen. Neben dem postalischen Weg erreichen Sie mich telefonisch unter 02158/3115 oder 0172/2609930 oder per e-Mail unter der Adresse rp14619@online-club.de.

Freundliche Grüße

—
Armin Klinkenberg

Anlage 2 – Fragebogen

Fragebogen

Im Rahmen der empirischen Erhebung des Dissertationsprojektes

**Organisationsveränderungen in der kommunalen
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung**

im

Fachgebiet Verwaltungswissenschaft

am

Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen

Fragen zur Person und Tätigkeit	
1a) Allgemeine Angaben	
Name:	_____
Institution:	_____
Straße:	_____
Postfach:	_____
Plz.:	_____ Ort: _____
Telefon:	_____
e-Mail:	_____
1b) Sind Sie im Bereich der Wasserwirtschaft beruflich tätig, oder weist Ihre berufliche Tätigkeit Anknüpfungspunkte zur Wasserwirtschaft auf?	
<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Wenn ja, beschreiben Sie bitte kurz den Teil Ihrer beruflichen Tätigkeit der mit der Wasserwirtschaft in Verbindung steht.	
_____ _____ _____ _____	
1c) Bestehen im Rahmen anderer als Ihrer beruflichen Tätigkeit Anknüpfungspunkte zur Wasserwirtschaft?	
<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Wenn ja, beschreiben Sie bitte kurz die Tätigkeiten die Anknüpfungspunkte zur Wasserwirtschaft aufweisen.	
_____ _____ _____ _____	

1d) Beschreiben Sie bitte kurz Ihre fachliche Basis, auf denen Ihre mit der Wasserwirtschaft in Verbindung stehenden Tätigkeiten aufbauen.

Fragen zum Verständnis von Nachhaltigkeit							
2a) Definieren Sie bitte kurz Ihr Verständnis von nachhaltigem Handeln im Wirtschaftsleben.							
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>							
2b) Kennzeichnen Sie bitte auf der Skala von 0 bis 5 wie bedeutend Nachhaltigkeit für Sie im Wirtschaftsleben ist.							
<table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr></table>		0	1	2	3	4	5
0	1	2	3	4	5		
Nachhaltigkeit ist überhaupt nicht bedeutend							
Nachhaltigkeit ist sehr bedeutend							
2c) Geben Sie bitte Bereiche des Wirtschaftslebens an, in denen Sie ein nachhaltiges Handeln für besonders wichtig halten.							
<hr/> <hr/> <hr/>							
2d) Ordnen Sie bitte aus Ihrer Sicht die Dimensionen der Nachhaltigkeit nach ihrer Wichtigkeit.							
<p>() ökologische Dimension</p> <p>() ökonomische Dimension</p> <p>() soziale Dimension</p>							

2e) Geben Sie bitte schlagwortartig an, welche vorrangigen Ziele die jeweilige Dimension (vgl. 2d) aus Ihrer Sicht verfolgen sollte.

ökologische Dimension

ökonomische Dimension

soziale Dimension

2f) Was bedeutet für Sie Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft?

2g) Welche Bedeutung haben für Sie die folgenden (an Kahlenborn / Kraemer angelehnten) Nachhaltigkeitsmaxime für die Wasserwirtschaft? Kennzeichnen Sie bitte den Grad der Bedeutung auf der Skala von 0 bis 5. Ist die jeweilige Maxime für Sie von Bedeutung (Skalenwert von 3 bis 5), so skizzieren Sie bitte schlagwortartig die aus Ihrer Sicht wichtigsten Maßnahmen zu deren Umsetzung.

Regionalitätsprinzip

(Regionale Ressourcen und Lebensräume sind zu schützen. Lösungen zu wasserwirtschaftlichen Problemstellungen sind nur mit den regional verfügbaren Ressourcen zu realisieren.)

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

Regionalitätsprinzip ist überhaupt
nicht bedeutend

Regionalitätsprinzip ist
sehr bedeutend

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Regionalitätsprinzips.

Integrationsprinzip

(Berücksichtigung möglichst vieler Aspekte der Wasserwirtschaft: Die Ressource Wasser als Einheit, der direkte Zusammenhang zwischen Wasser und anderen Umweltmedien sowie die integrierte Behandlung von wasserwirtschaftlichen und sonstigen politischen, ökonomischen und sozialen Fragestellungen.)

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

Integrationsprinzip ist überhaupt
nicht bedeutend

Integrationsprinzip ist
sehr bedeutend

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Integrationsprinzips.

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"><div>Verursachungsprinzip</div><div>(Verursacher sind für die Inanspruchnahme von Ressourcen in vollem Umfang verantwortlich.)</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">0</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">1</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">2</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">3</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">4</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">5</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"><div>Verursachungsprinzip ist überhaupt nicht bedeutend</div><div>Verursachungsprinzip ist sehr bedeutend</div></div> <p style="margin-top: 10px;">Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Verursachungsprinzips.</p> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px;"></div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"><div>Ressourcenminimierungsprinzip</div><div>(Der direkte und indirekte Ressourcenverbrauch soll minimiert werden.)</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">0</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">1</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">2</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">3</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">4</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">5</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"><div>Ressourcenminimierungsprinzip ist überhaupt nicht bedeutend</div><div>Ressourcenminimierungsprinzip ist sehr bedeutend</div></div> <p style="margin-top: 10px;">Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Ressourcenminimierungsprinzips.</p> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px;"></div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"><div>Quellenreduktionsprinzip</div><div>(Verunreinigungen sind am Ort des Entstehens zu unterbinden.)</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">0</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">1</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">2</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">3</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">4</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">5</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"><div>Quellenreduktionsprinzip ist überhaupt nicht bedeutend</div><div>Quellenreduktionsprinzip ist sehr bedeutend</div></div> <p style="margin-top: 10px;">Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Quellenreduktionsprinzips.</p> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px;"></div>	

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"><div>Reversibilitätsprinzip</div><div>(Eingeleitete und getroffene Maßnahmen müssen möglichst flexibel, modifizierbar und die möglichen Folgen reversibel sein.)</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">0</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">1</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">2</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">3</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">4</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">5</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"><div>Reversibilitätsprinzip ist überhaupt nicht bedeutend</div><div>Reversibilitätsprinzip ist sehr bedeutend</div></div> <p style="margin-top: 10px;">Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Reversibilitätsprinzips.</p> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px;"></div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"><div>Intergenerationsprinzip</div><div>("Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können." (Agenda 21, Brundland-Kommission).)</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">0</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">1</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">2</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">3</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">4</div><div style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px;">5</div></div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"><div>Intergenerationsprinzip ist überhaupt nicht bedeutend</div><div>Intergenerationsprinzip ist sehr bedeutend</div></div> <p style="margin-top: 10px;">Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 nennen Sie bitte Maßnahmen zur Umsetzung des Integrationsprinzips.</p> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 15px;"></div>	

Fragen zur Wasserwirtschaft und zu den Umfeldfaktoren der Wasserwirtschaft													
<p>3a) Nennen Sie die - aus Ihrer Sicht - wesentlichen Faktoren, die zukünftig die Wasserwirtschaft in Deutschland beeinflussen werden. Begründen Sie diese bitte kurz.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>													
<p>3b) Welchen Einfluss haben die folgenden Faktoren auf die deutsche Wasserwirtschaft? Kennzeichnen Sie bitte die Stärke des Einflusses auf der Skala von 0 bis 5. Besitzt der jeweilige Faktor für Sie einen Skalenwert von 3 bis 5, so beschreiben Sie bitte dessen Folgen.</p> <p>Welchen Einfluss hat der zunehmend geringere finanzielle Gestaltungsspielraum der Kommunen auf die Wasserwirtschaft?</p> <table border="1"><thead><tr><th>0</th><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>5</th></tr></thead><tbody><tr><td colspan="3">finanzieller Gestaltungsspielraum hat überhaupt keinen Einfluss</td><td colspan="3">finanzieller Gestaltungsspielraum hat einen sehr großen Einfluss</td></tr></tbody></table> <p>Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die aus dem zunehmend geringeren finanziellen Gestaltungsspielraum der Kommunen resultieren.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>		0	1	2	3	4	5	finanzieller Gestaltungsspielraum hat überhaupt keinen Einfluss			finanzieller Gestaltungsspielraum hat einen sehr großen Einfluss		
0	1	2	3	4	5								
finanzieller Gestaltungsspielraum hat überhaupt keinen Einfluss			finanzieller Gestaltungsspielraum hat einen sehr großen Einfluss										

Welchen Einfluss hat der steigende Investitionsbedarf der Wasserwirtschaft auf diese?

0	1	2	3	4	5
steigender Investitionsbedarf hat überhaupt keinen Einfluss				steigender Investitionsbedarf hat einen sehr großen Einfluss	

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus dem steigenden Investitionsbedarf der Wasserwirtschaft ergeben.

Welchen Einfluss haben Privatisierungsimpulse durch große "private" nationale wie internationale Unternehmen auf die Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
Privatisierungsimpulse haben überhaupt keinen Einfluss				Privatisierungsimpulse haben einen sehr großen Einfluss	

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus Privatisierungsimpulsen "privater" nationaler wie internationaler Unternehmen ergeben.

Welchen Einfluss haben die Liberalisierungsbestrebungen des Bundeswirtschaftsministeriums und der Europäischen Union auf die Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
Liberalisierungsbestrebungen haben überhaupt keinen Einfluss				Liberalisierungsbestrebungen haben einen sehr großen Einfluss	

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus den Liberalisierungsbestrebungen von Bundeswirtschaftsministerium und Europäischer Union ergeben.

Welchen Einfluss hat der (zunehmende) Druck der Kartellbehörden bei Preisgestaltungen der Kommunen auf die Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

Kartellbehörden

haben überhaupt keinen Einfluss

Kartellbehörden

haben einen sehr großen Einfluss

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus dem (zunehmenden) Druck der Kartellbehörden auf die Preisgestaltung der Kommunen für die Wasserwirtschaft ergeben.

Welchen Einfluss hat die (zunehmende) Preisempfindlichkeit der Kunden auf die Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

Preisempfindlichkeit

hat überhaupt keinen Einfluss

Preisempfindlichkeit

hat einen sehr großen Einfluss

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus der (zunehmenden) Preisempfindlichkeit der Kunden für die Wasserwirtschaft ergeben.

Welchen Einfluss hat der weltweite Anstieg der privatwirtschaftlich mit Wasser versorgten Bevölkerung auf die deutsche Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

Anstieg

hat überhaupt keinen Einfluss

Anstieg

hat einen sehr großen Einfluss

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus dem weltweiten Anstieg der privatwirtschaftlich mit Wasser versorgten Bevölkerung ergeben.

Haben die Wasserwirtschaften anderer europäischer Staaten Einfluss (einen Vorbildcharakter) auf die deutsche Wasserwirtschaft?

0	1	2	3	4	5
Wasserwirtschaften andere Staaten haben überhaupt keinen Einfluss				Wasserwirtschaften andere Staaten haben einen sehr großen Einfluss	

Bei einem Skalenwert von 3 bis 5 beschreiben Sie bitte die Folgen für die Wasserwirtschaft, die sich aus dem Einfluss (Vorbildcharakter) der Wasserwirtschaften anderer europäischer Staaten ergeben.

Die wasserwirtschaftlichen Organisationsformen welcher Staaten könnten aus Ihrer Sicht das System in Deutschland beeinflussen bzw. als Vorbild dienen?

Fragen zu Organisationsformen der Wasserwirtschaft

- 4) Beurteilen Sie auf der Skala von 0 bis 5, inwieweit die jeweilige Organisationsform eine nachhaltige Wasserwirtschaft unterstützt. Nennen Sie bitte schlagwortartig die Vor- und Nachteile der folgenden Organisationsformen.

Inwieweit unterstützen kommunale Organisationsformen - wie der Regie- und der Eigenbetrieb - eine nachhaltige Entwicklung?

0	1	2	3	4	5
behindern eine nachhaltige Entwicklung		beeinflussen eine nachhaltige Entwicklung nicht			fördern eine nachhaltige Entwicklung

Vorteile von kommunalen Organisationsformen:

Nachteile von kommunalen Organisationsformen:

Inwieweit unterstützen privatrechtliche Gesellschaften mit ausschließlich kommunalen Gesellschaftern - wie die Eigengesellschaft - eine nachhaltige Entwicklung?

0	1	2	3	4	5
behindern eine nachhaltige Entwicklung		beeinflussen eine nachhaltige Entwicklung nicht			fördern eine nachhaltige Entwicklung

Vorteile von privatrechtlichen Gesellschaften mit ausschließlich kommunalen Gesellschaftern:

Nachteile von privatrechtlichen Gesellschaften mit ausschließlich kommunalen Gesellschaftern:

Inwieweit unterstützen privatrechtliche Gesellschaften mit mehrheitlich kommunaler und minderheitlich privater Beteiligung - wie die Kooperationsgesellschaft - eine nachhaltige Entwicklung?

0	1	2	3	4	5
behindern eine nachhaltige Entwicklung		beeinflussen eine nachhaltige Entwicklung nicht			fördern eine nachhaltige Entwicklung

Vorteile von Kooperationsgesellschaften:

Nachteile von Kooperationsgesellschaften:

Inwieweit unterstützen Zweckverbände eine nachhaltige Entwicklung?

0	1	2	3	4	5
behindern eine nachhaltige Entwicklung		beeinflussen eine nachhaltige Entwicklung nicht			fördern eine nachhaltige Entwicklung

Vorteile von Zweckverbänden:

Nachteile von Zweckverbänden:

Inwieweit unterstützen privatwirtschaftliche Organisationsformen ohne oder mit untergeordneter kommunaler Beteiligung eine nachhaltige Entwicklung?

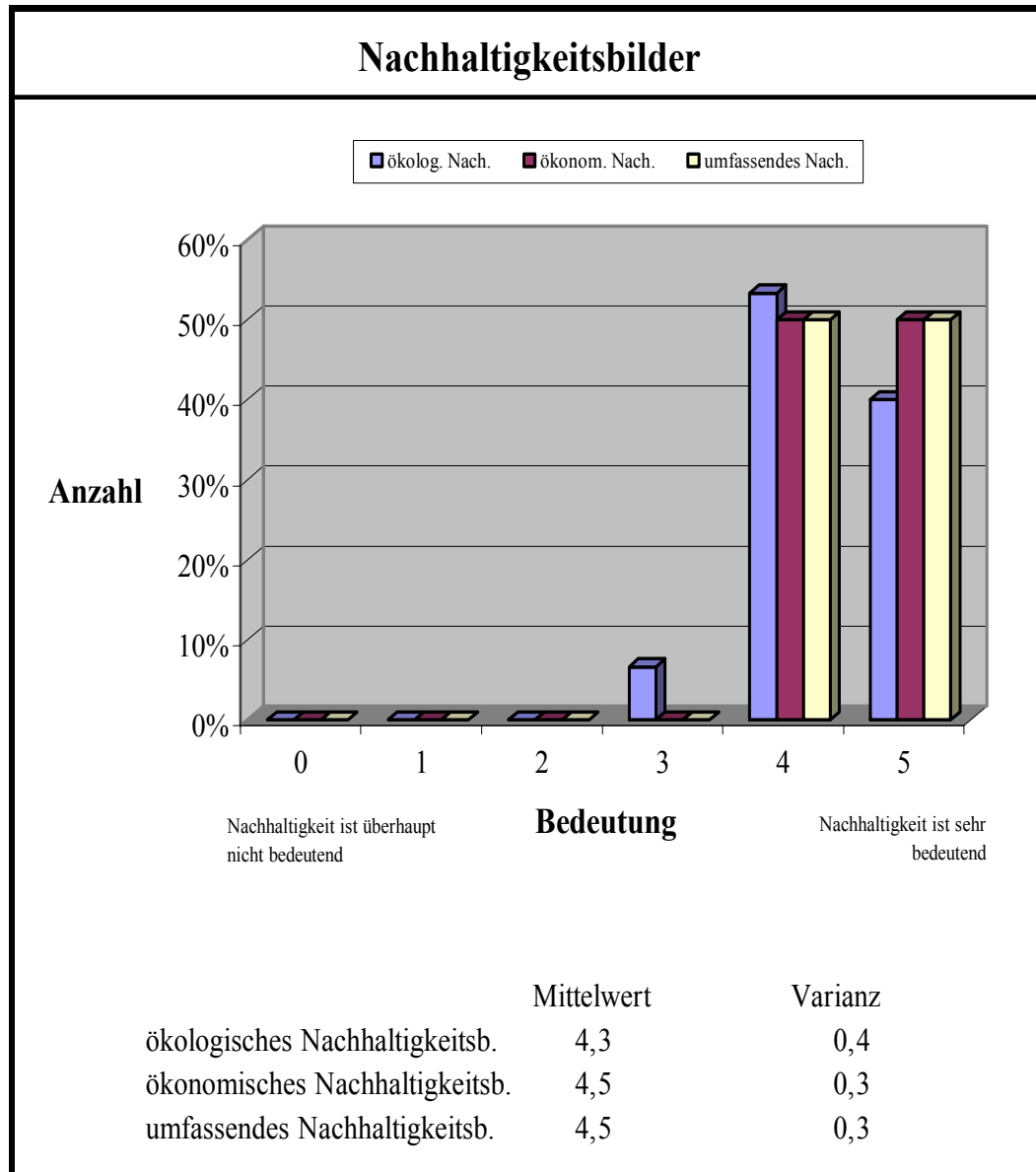
0	1	2	3	4	5
behindern eine nachhaltige Entwicklung		beeinflussen eine nachhaltige Entwicklung nicht			fördern eine nachhaltige Entwicklung

Vorteile von privatwirtschaftlichen Organisationsformen:

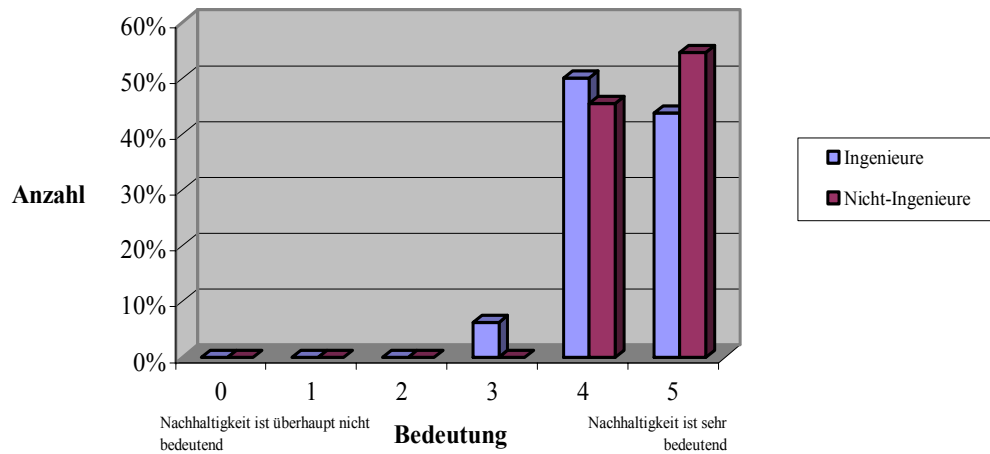
Nachteile von privatwirtschaftlichen Organisationsformen:

Abschluss	
<p>5a) Haben Sie noch weitere Anregungen? Gibt es noch weitere Punkte, die nicht berücksichtigt wurden?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>5b) Sind Sie an einer Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse interessiert? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an.</p> <p>() ja () nein</p>	
<p>5c) Sind Sie gegebenenfalls - aufbauend auf diesen Fragebogen - zu einem vertiefenden Interview bereit? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an.</p> <p>() ja () nein</p>	
<p>Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, diesen Fragebogen auszufüllen.</p>	

Anlage 3 – Fragebogen 2b)

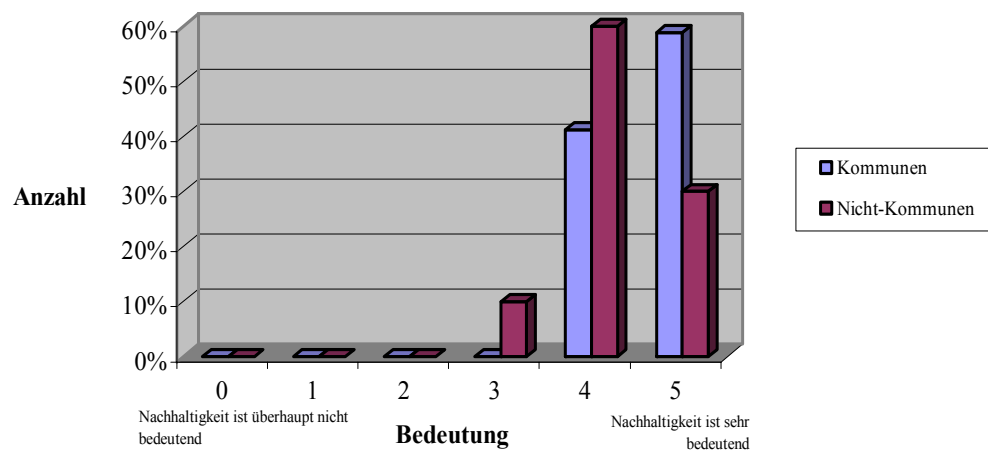


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



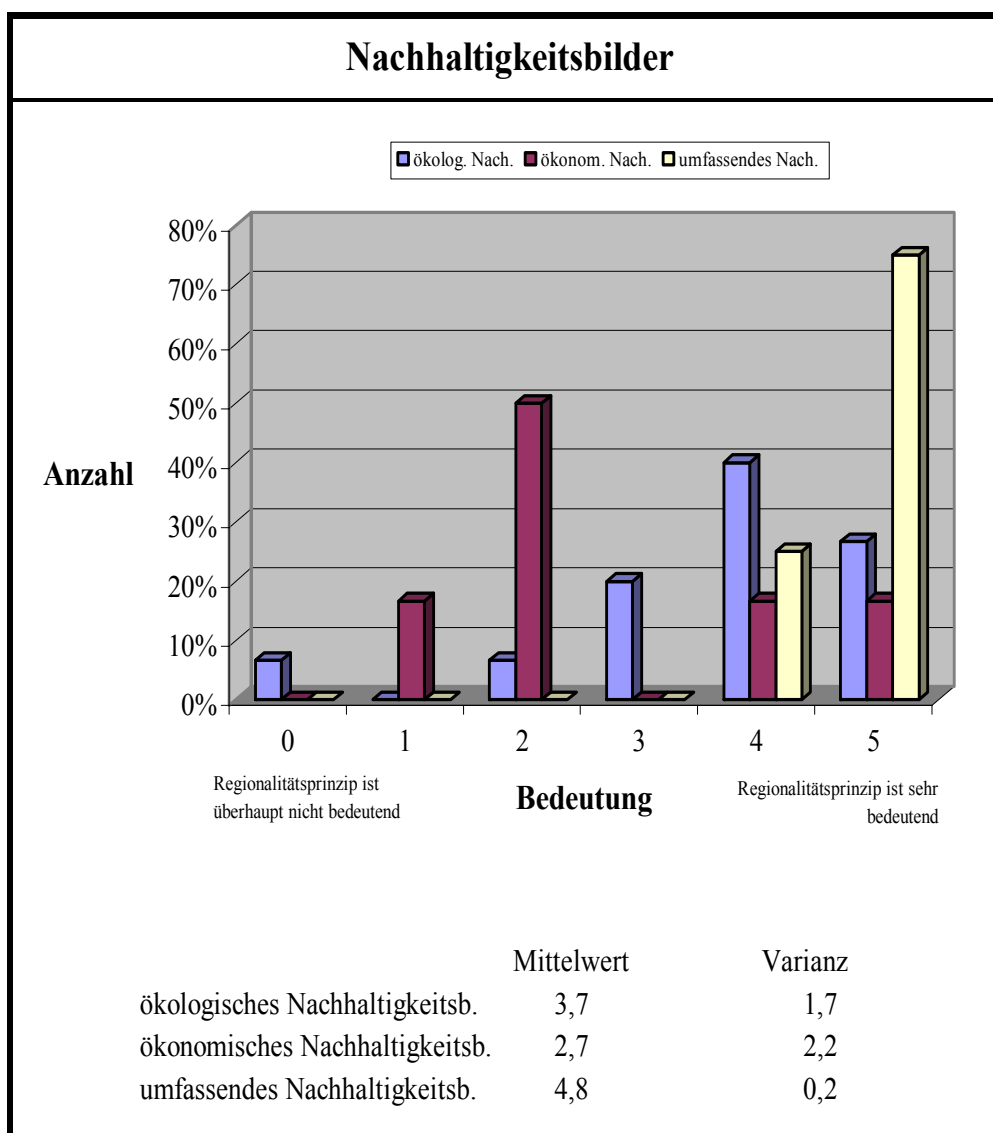
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	4,4	0,4
Nicht-Ingenieure	4,6	0,2

Kommunen - Nicht-Kommunen

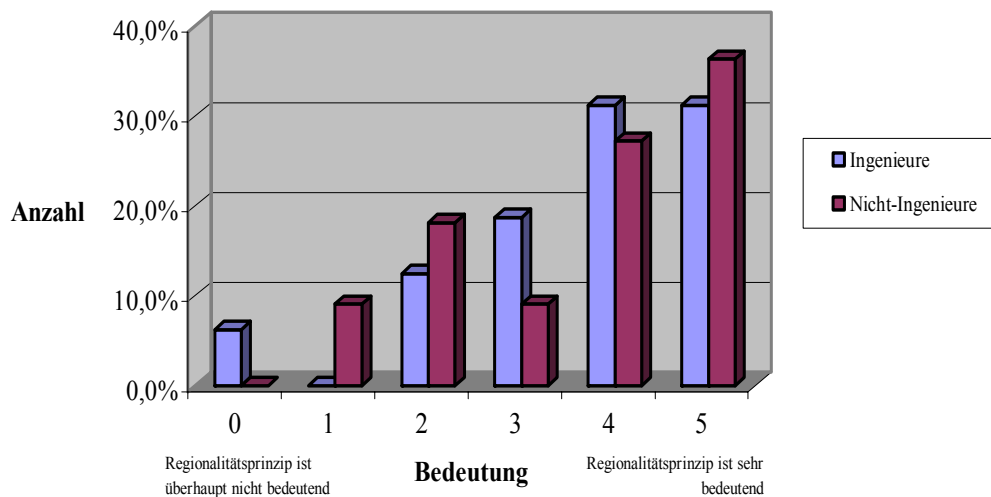


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	4,6	0,2
Nicht Kommunen	4,2	0,4

Anlage 3 a – Fragebogen 2g) Regionalitätsprinzip

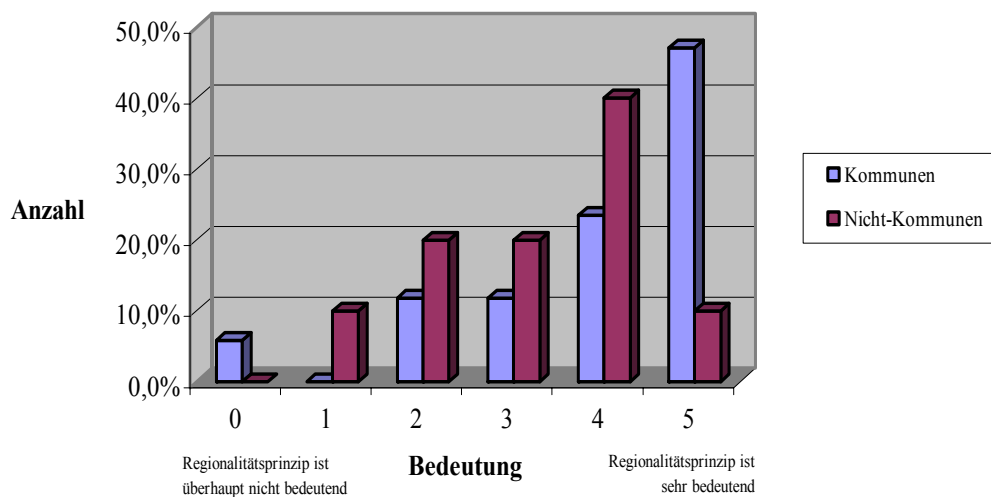


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



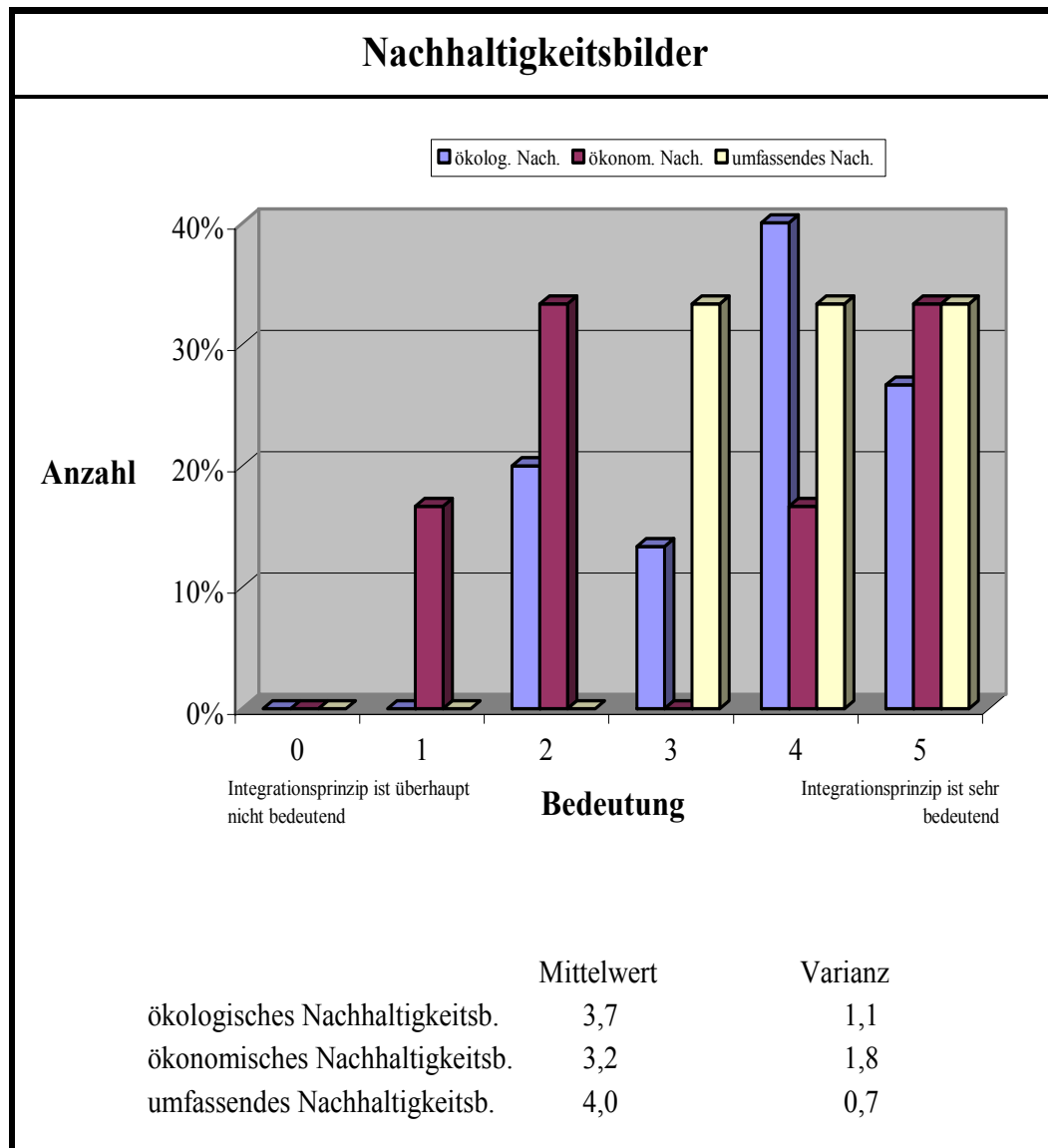
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,6	1,9
Nicht-Ingenieure	3,6	1,9

Kommunen - Nicht-Kommunen

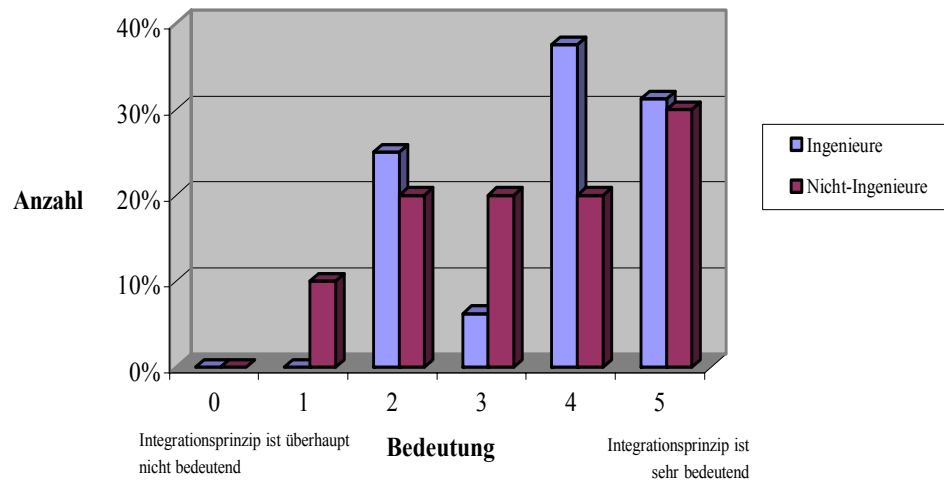


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,9	2,0
Nicht-Kommunen	3,2	1,4

Anlage 3 b – Fragebogen 2g) Integrationsprinzip

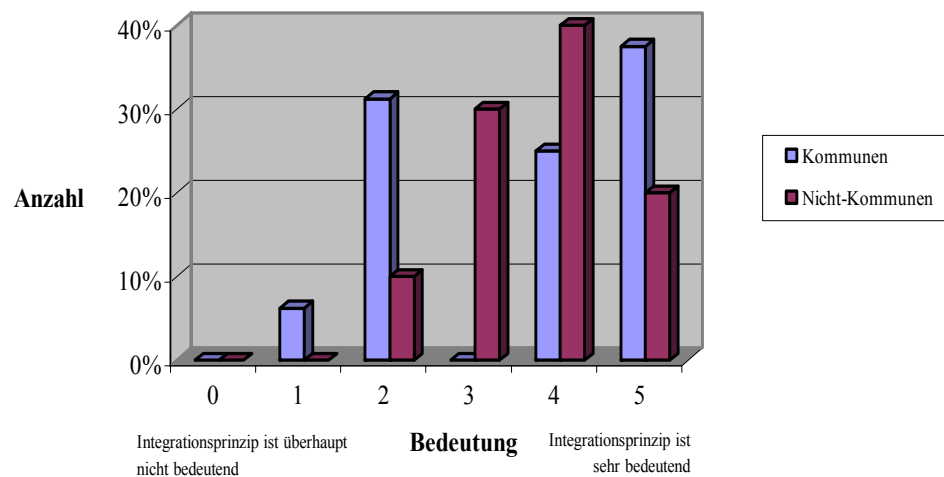


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



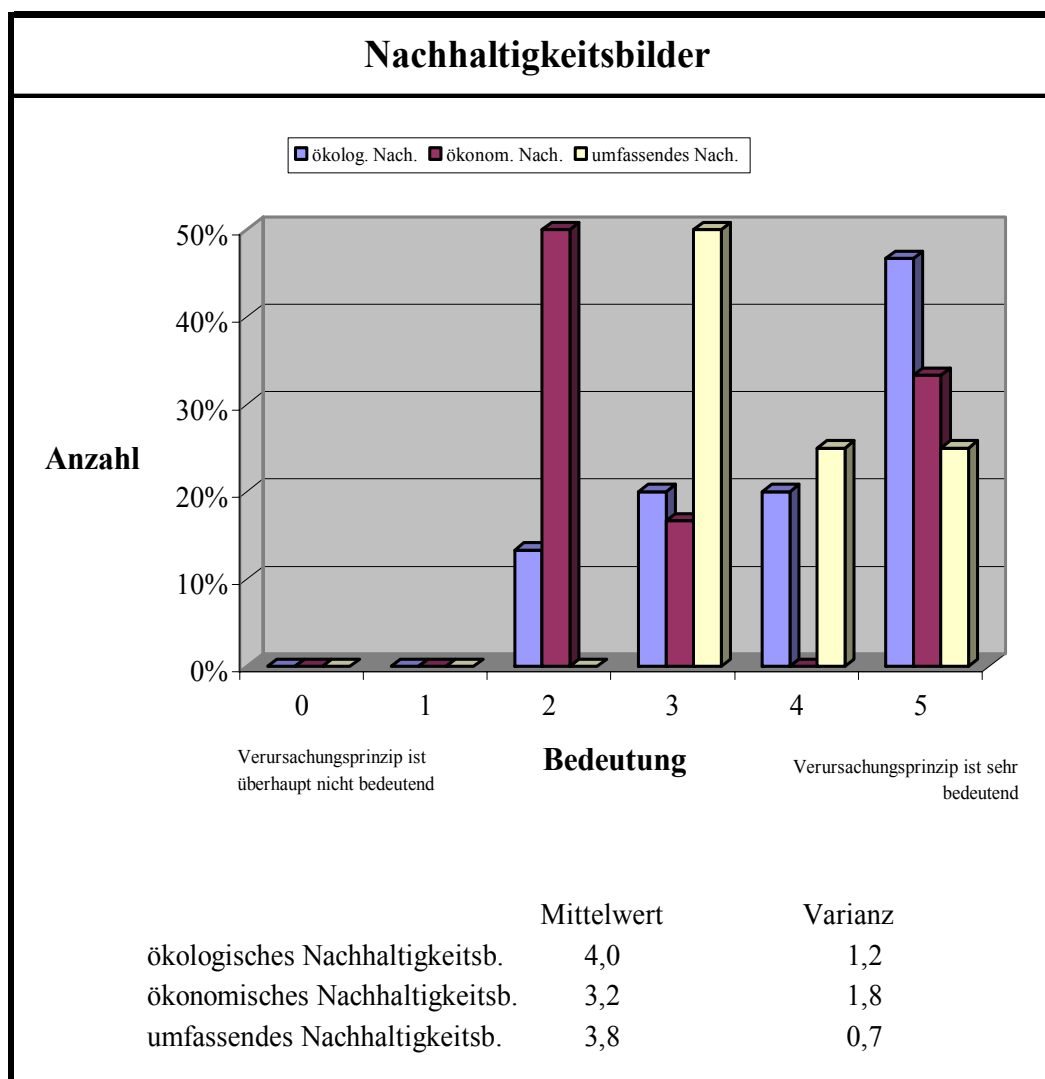
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,8	1,3
Nicht-Ingenieure	3,4	1,8

Kommunen - Nicht-Kommunen

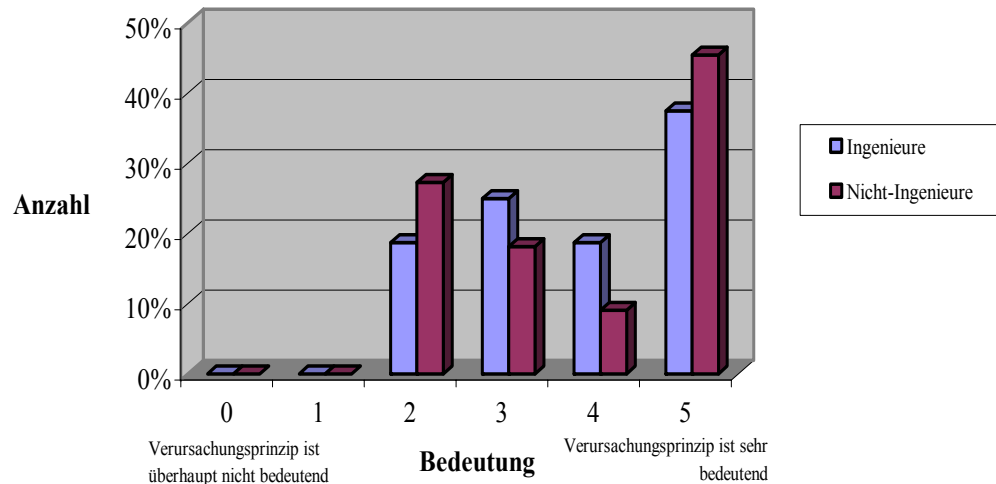


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,6	2,0
Nicht-Kommunen	3,7	0,8

Anlage 3 c – Fragebogen 2g) Verursachungsprinzip

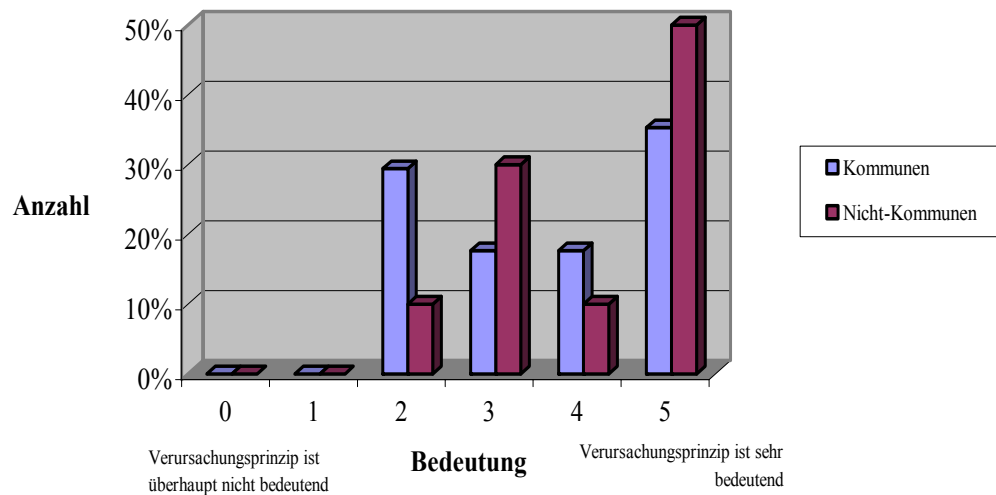


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



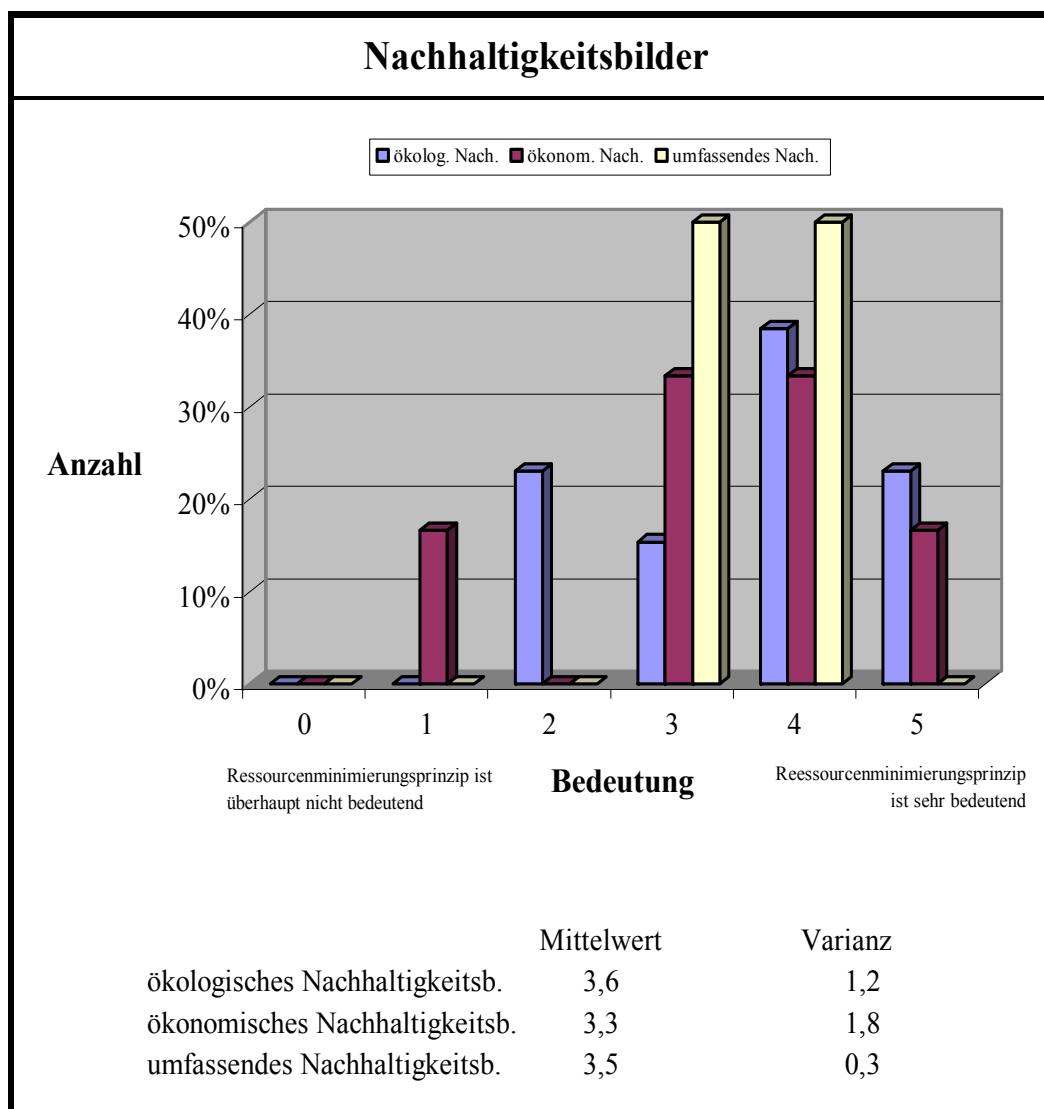
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,8	1,3
Nicht-Ingenieure	3,7	1,7

Kommunen - Nicht-Kommunen

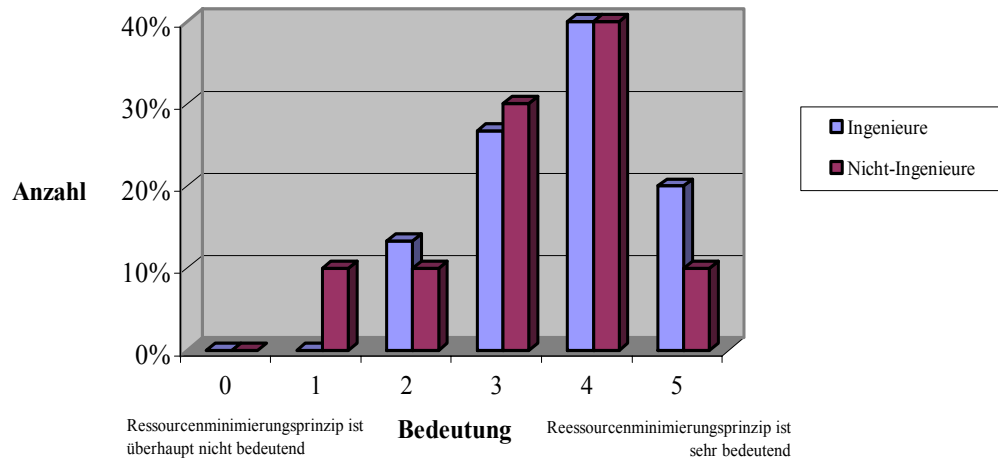


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,6	1,5
Nicht-Kommunen	4,0	1,2

Anlage 3 d – Fragebogen 2g) Ressourcenminimierungsprinzip

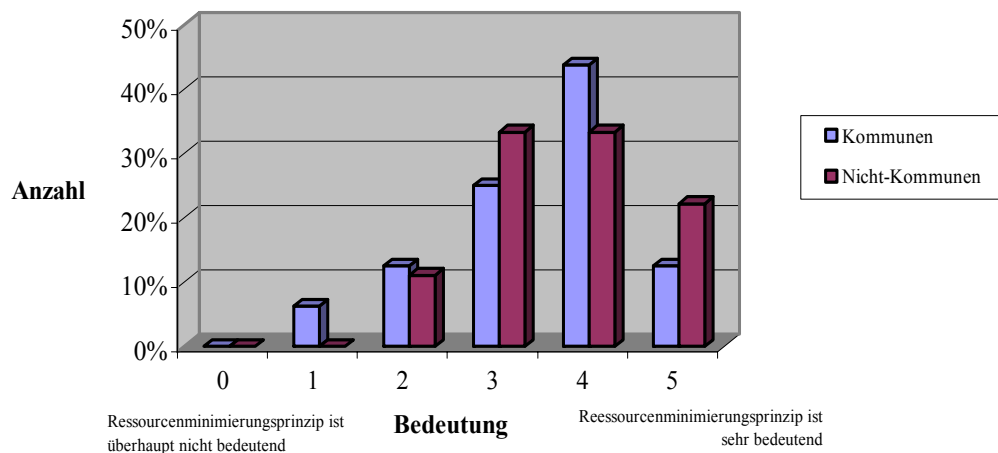


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



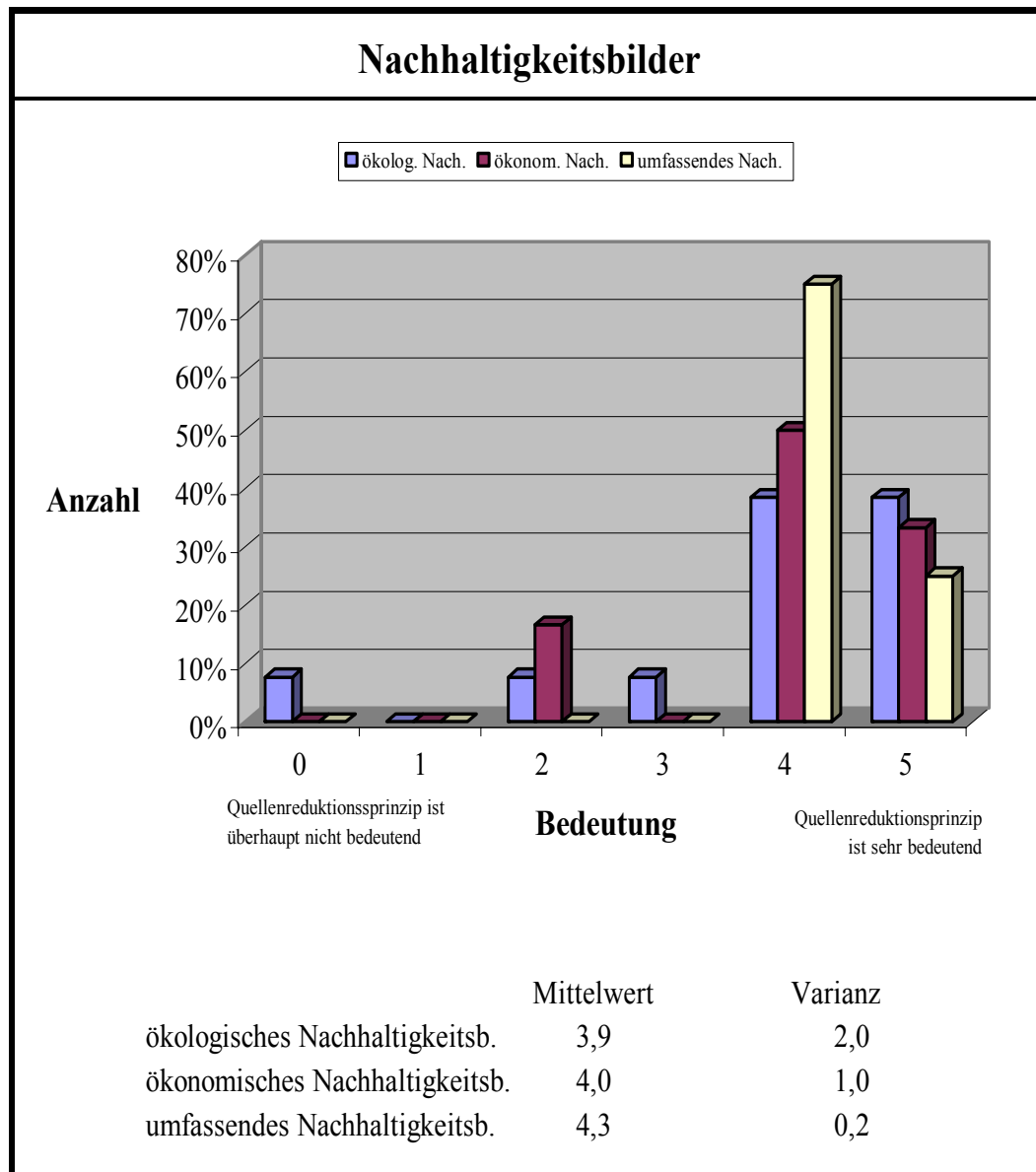
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,7	0,9
Nicht-Ingenieure	3,3	1,2

Kommunen - Nicht-Kommunen

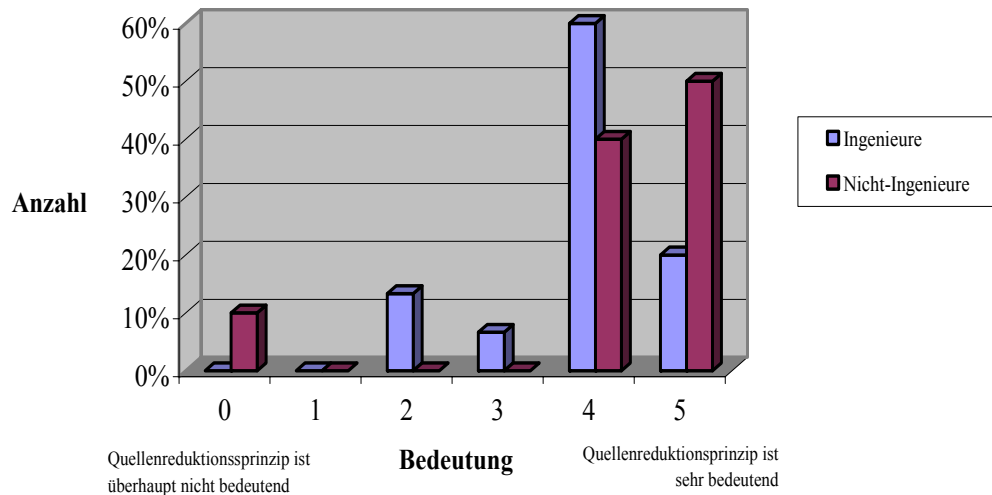


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,4	1,1
Nicht-Kommunen	3,7	0,9

Anlage 3 e – Fragebogen 2g) Quellenreduktionsprinzip

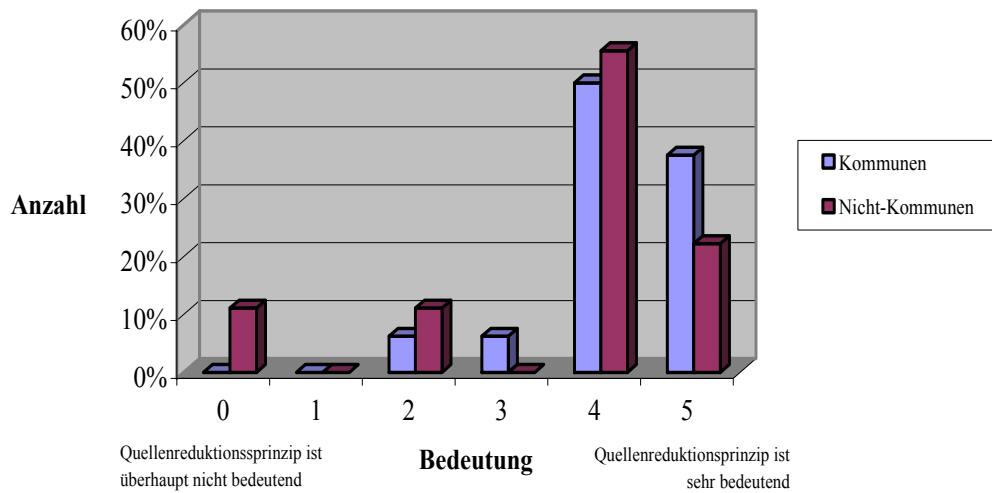


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



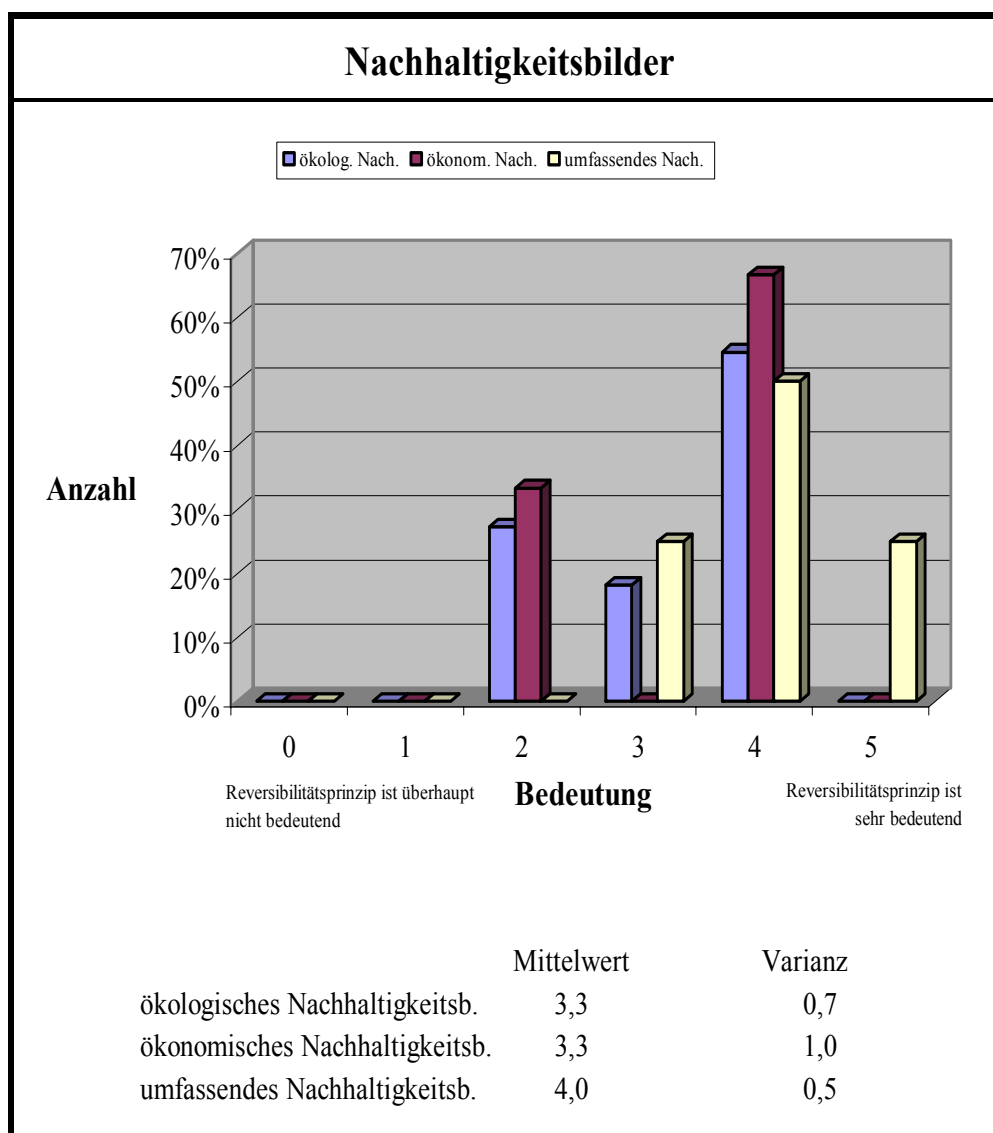
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,9	0,8
Nicht-Ingenieure	4,1	2,1

Kommunen - Nicht-Kommunen

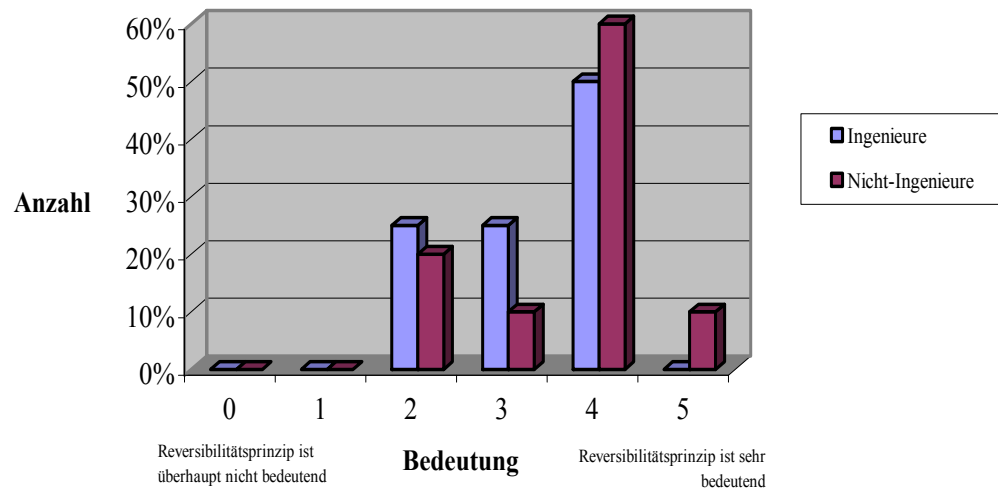


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	4,2	0,7
Nicht-Kommunen	3,6	2,2

Anlage 3 f – Fragebogen 2g) Reversibilitätsprinzip

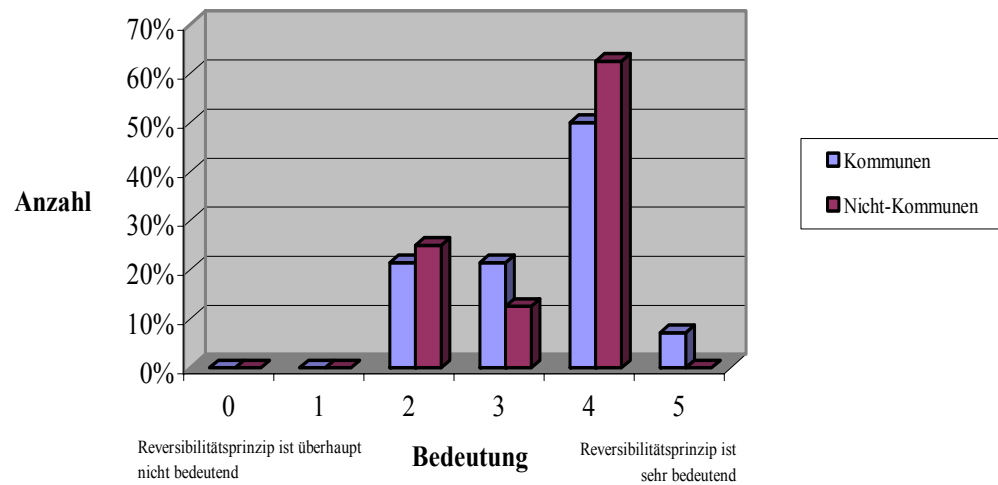


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



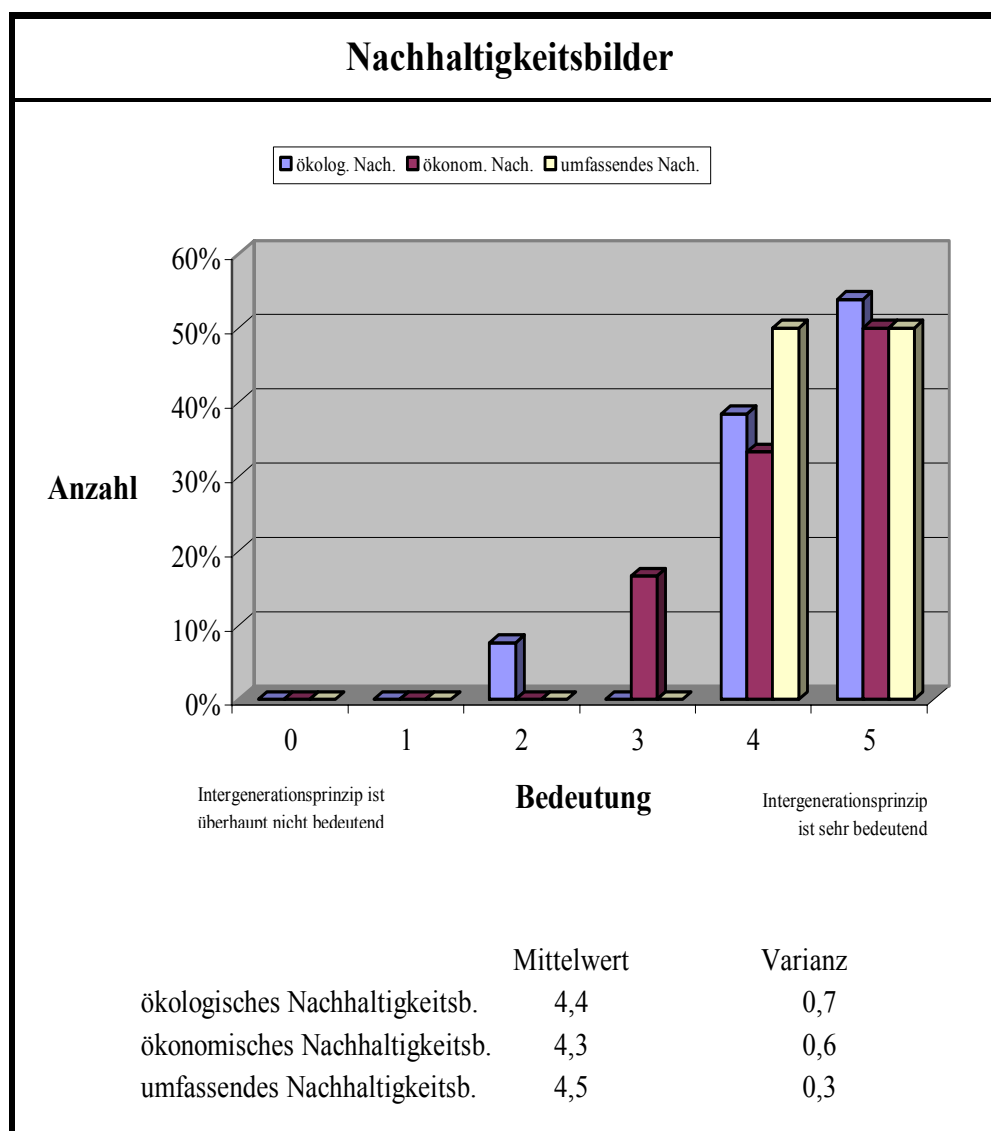
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,3	0,7
Nicht-Ingenieure	3,6	0,8

Kommunen - Nicht-Kommunen

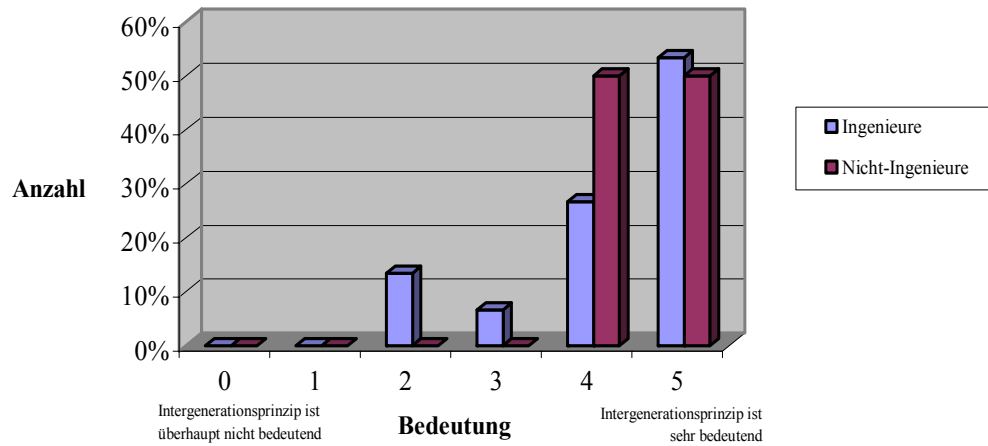


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,4	0,8
Nicht-Kommunen	3,4	0,7

Anlage 3 g – Fragebogen 2g) Intergenerationsprinzip

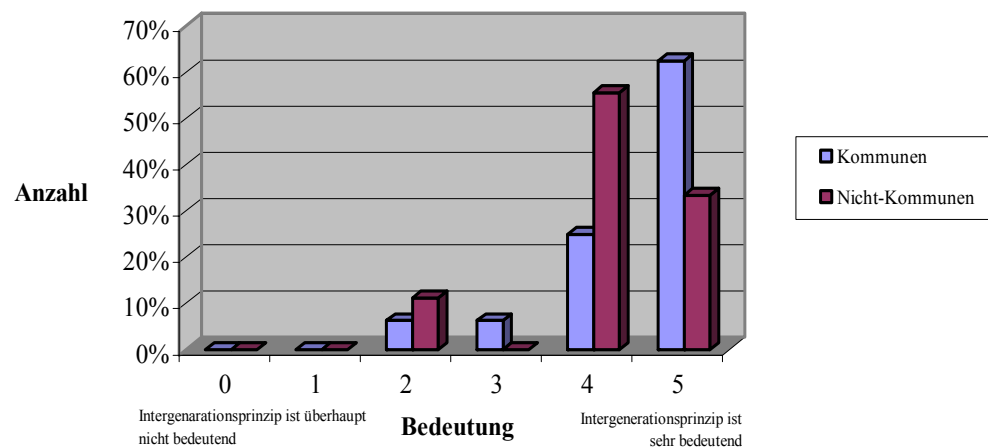


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



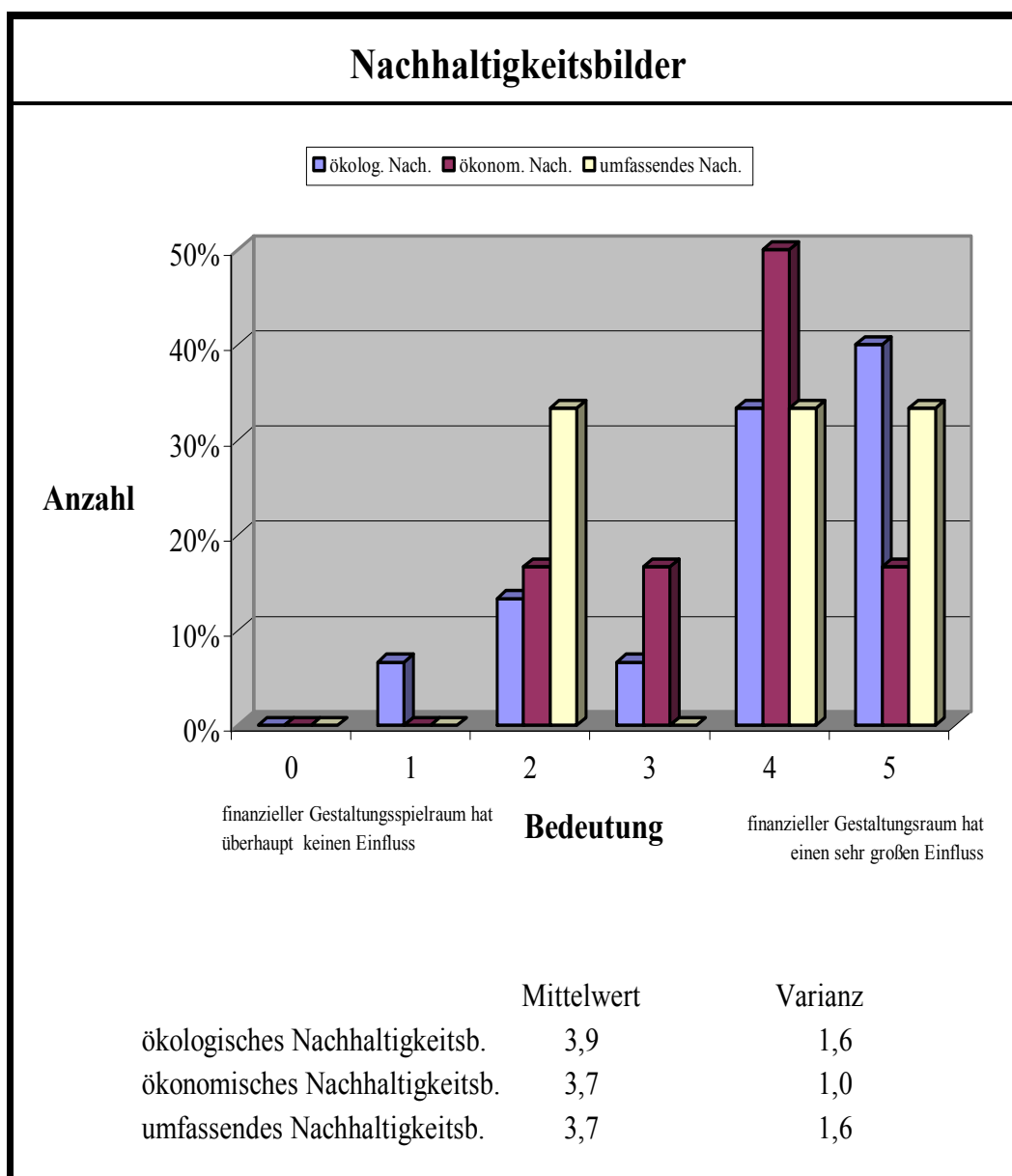
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	4,2	1,1
Nicht-Ingenieure	4,5	0,3

Kommunen - Nicht-Kommunen

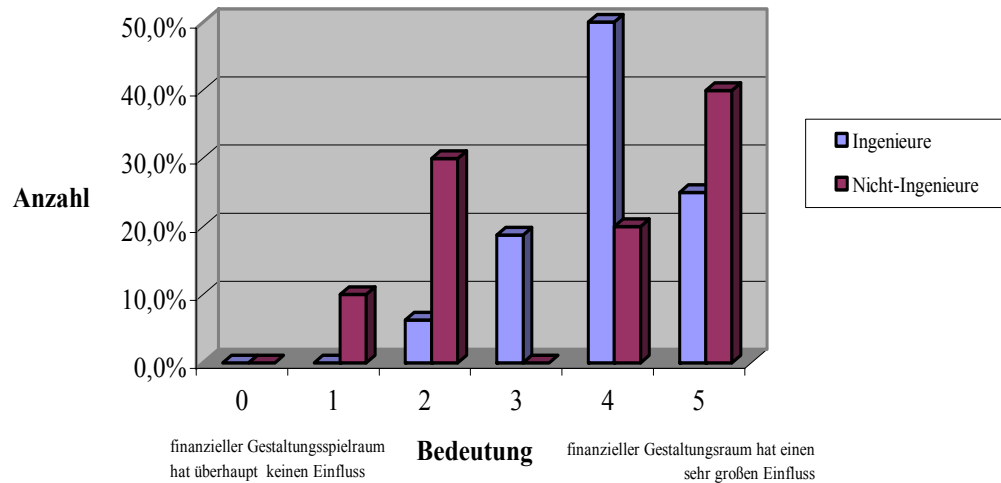


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	4,4	0,7
Nicht-Kommunen	4,1	0,8

Anlage 4 a – Fragebogen 3b) finanzieller Gestaltungsspielraum

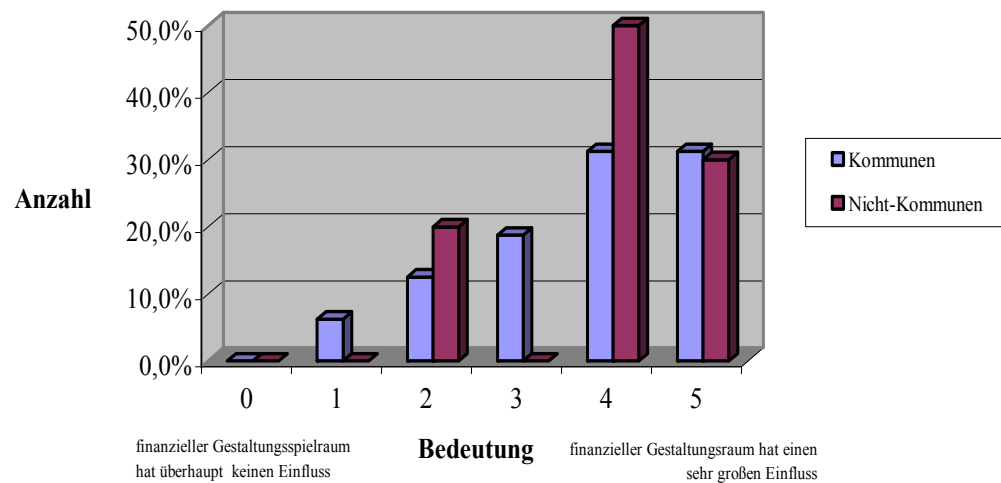


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



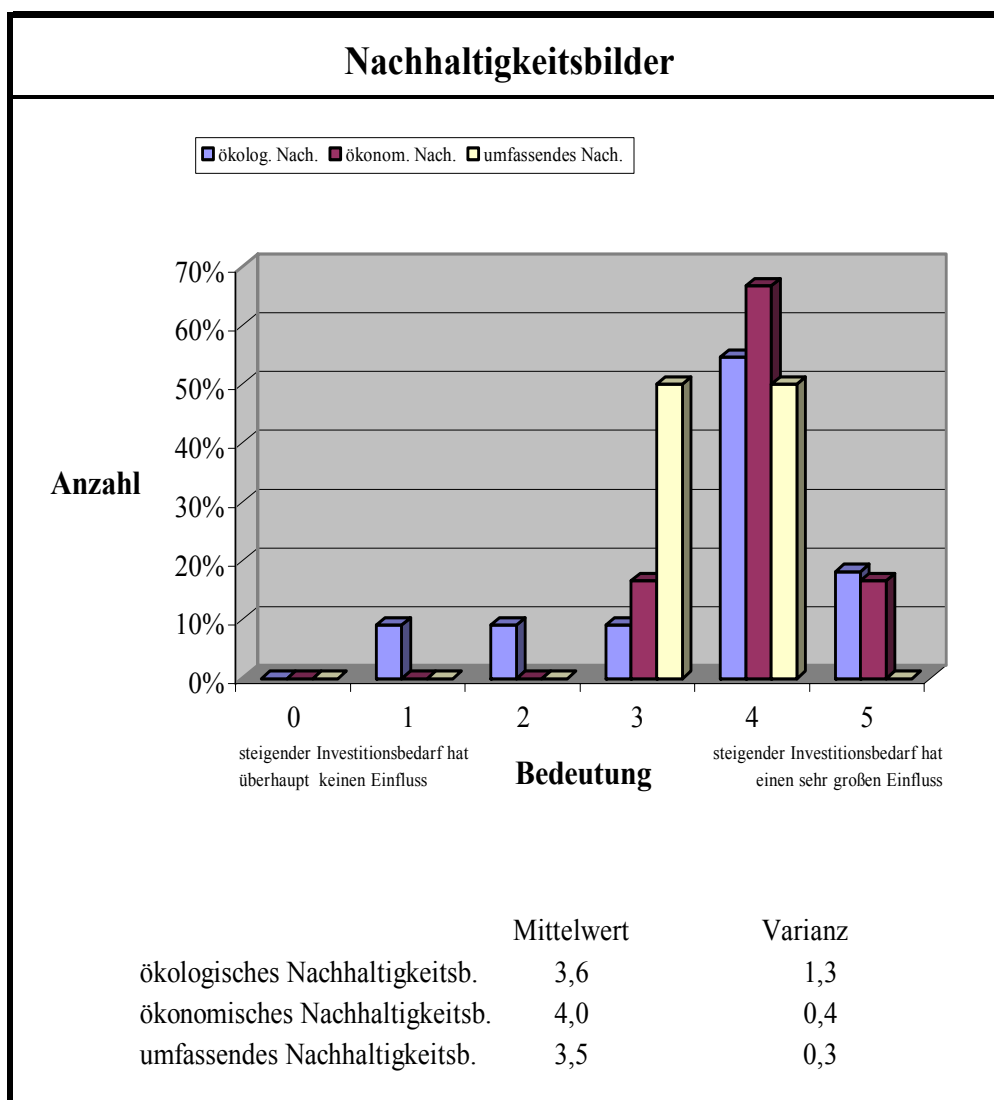
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,9	0,7
Nicht-Ingenieure	3,5	2,3

Kommunen - Nicht-Kommunen

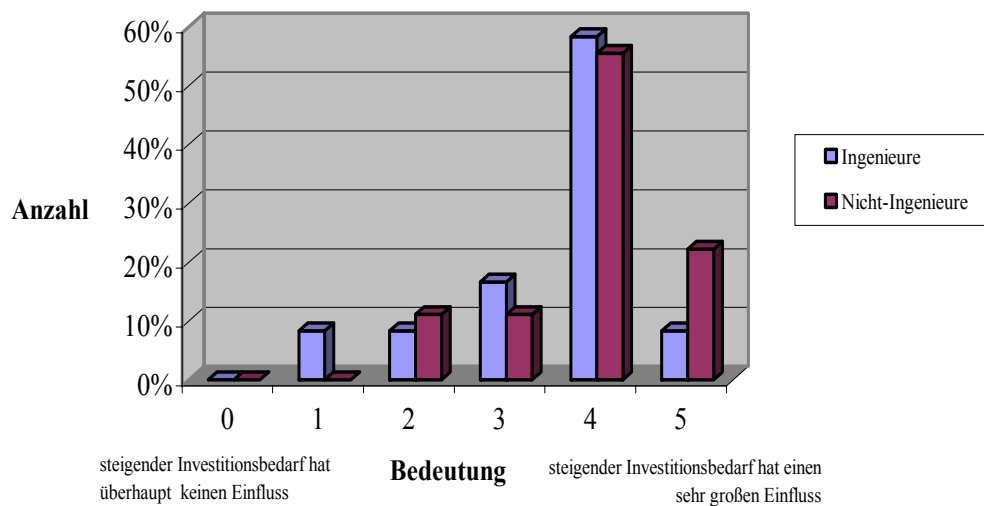


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,7	1,5
Nicht-Kommunen	3,9	1,1

Anlage 4b – Fragebogen 3b) steigender Investitionsbedarf

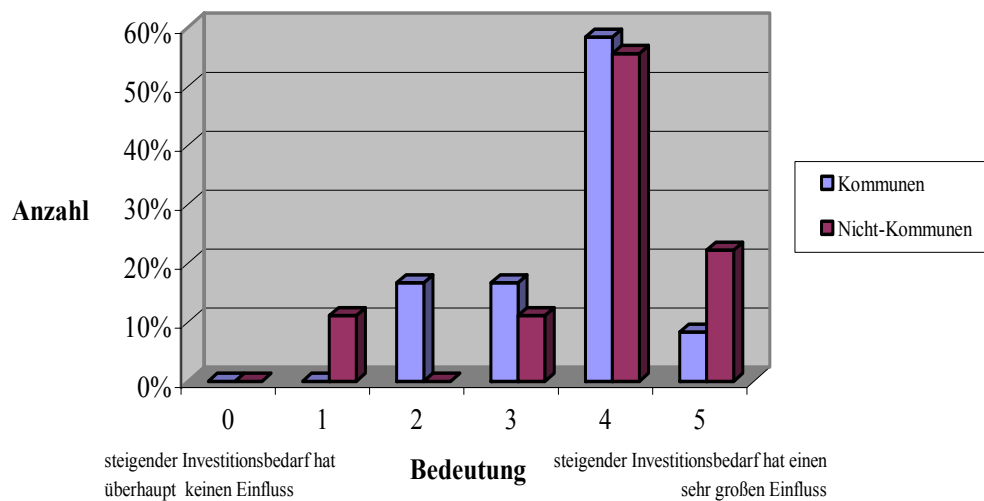


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,5	1,1
Nicht-Ingenieure	3,9	0,8

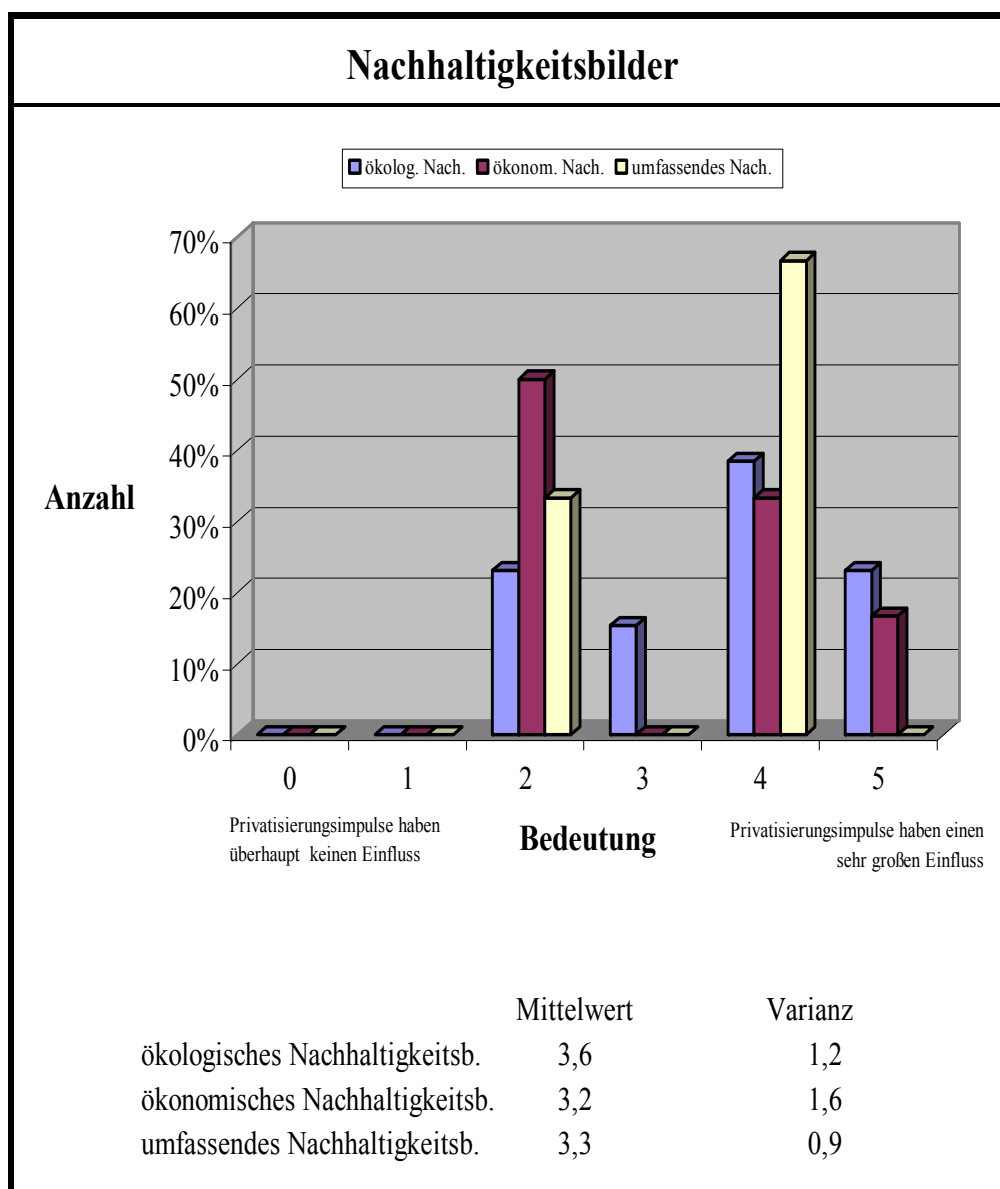
Kommunen - Nicht-Kommunen



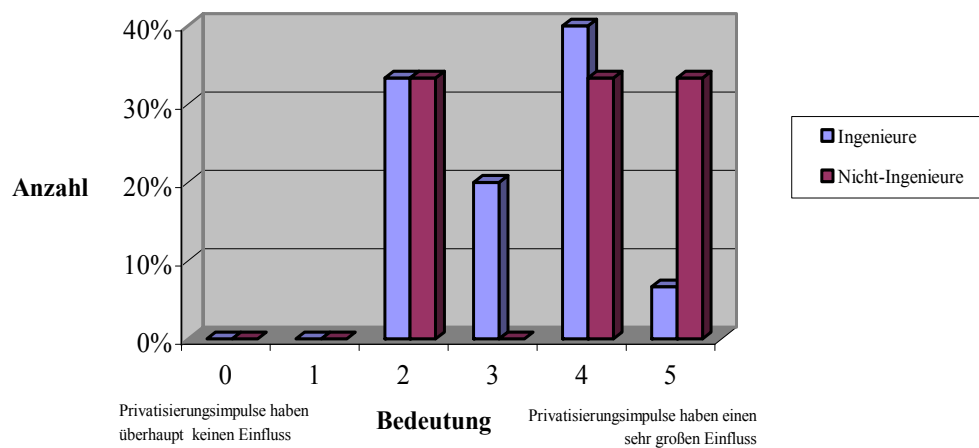
	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,6	0,7
Nicht-Kommunen	3,8	1,3

Anlage 4 c – Fragebogen 3b)

Privatisierungsimpulse privater Unternehmen

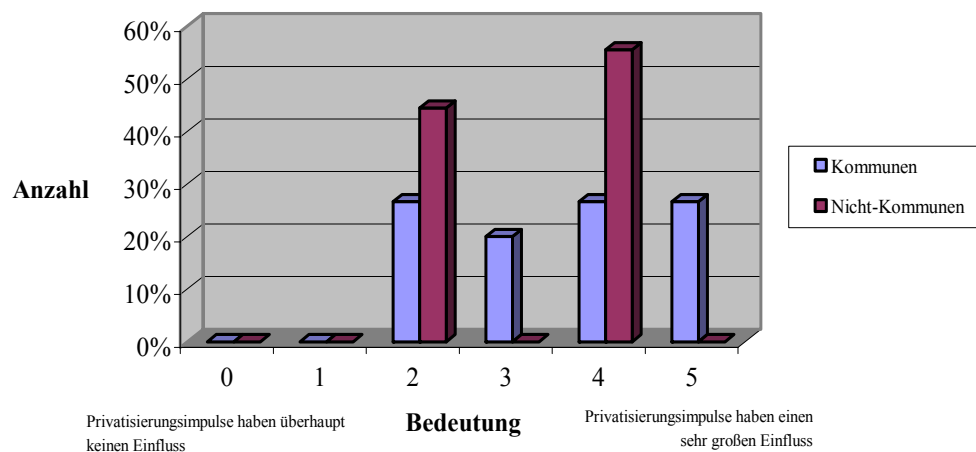


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



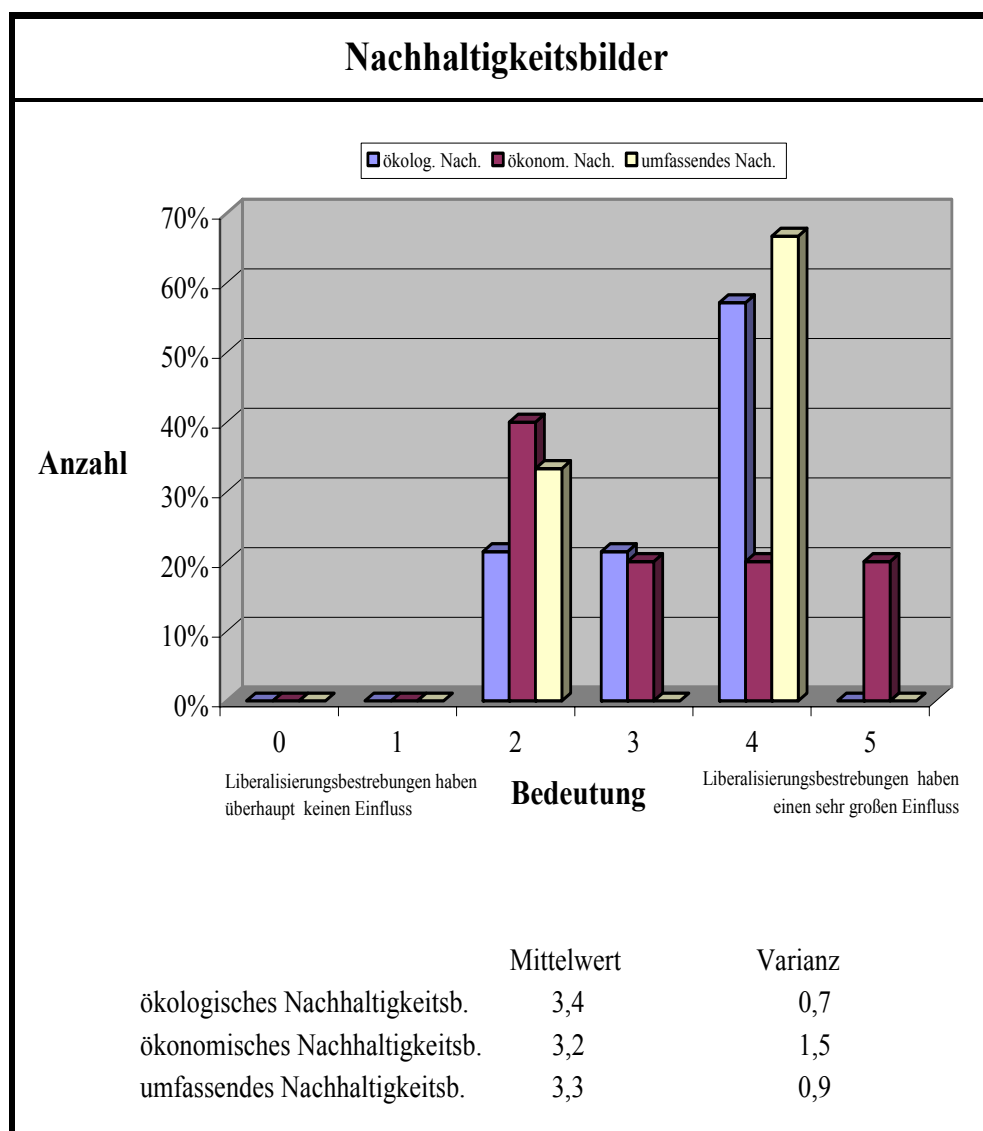
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,2	1,0
Nicht-Ingenieure	3,7	1,6

Kommunen - Nicht-Kommunen

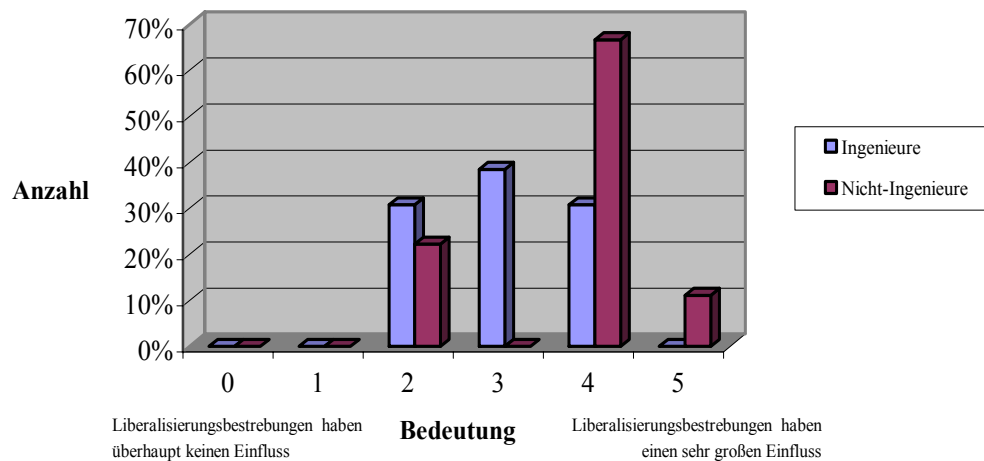


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,5	1,3
Nicht-Kommunen	3,1	1,0

Anlage 4d – Fragebogen 3b) Liberalisierungsbestrebungen

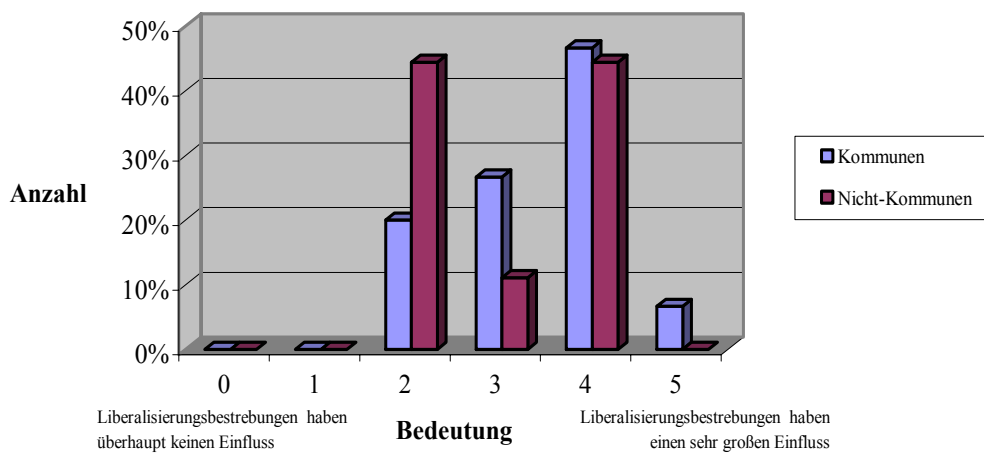


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



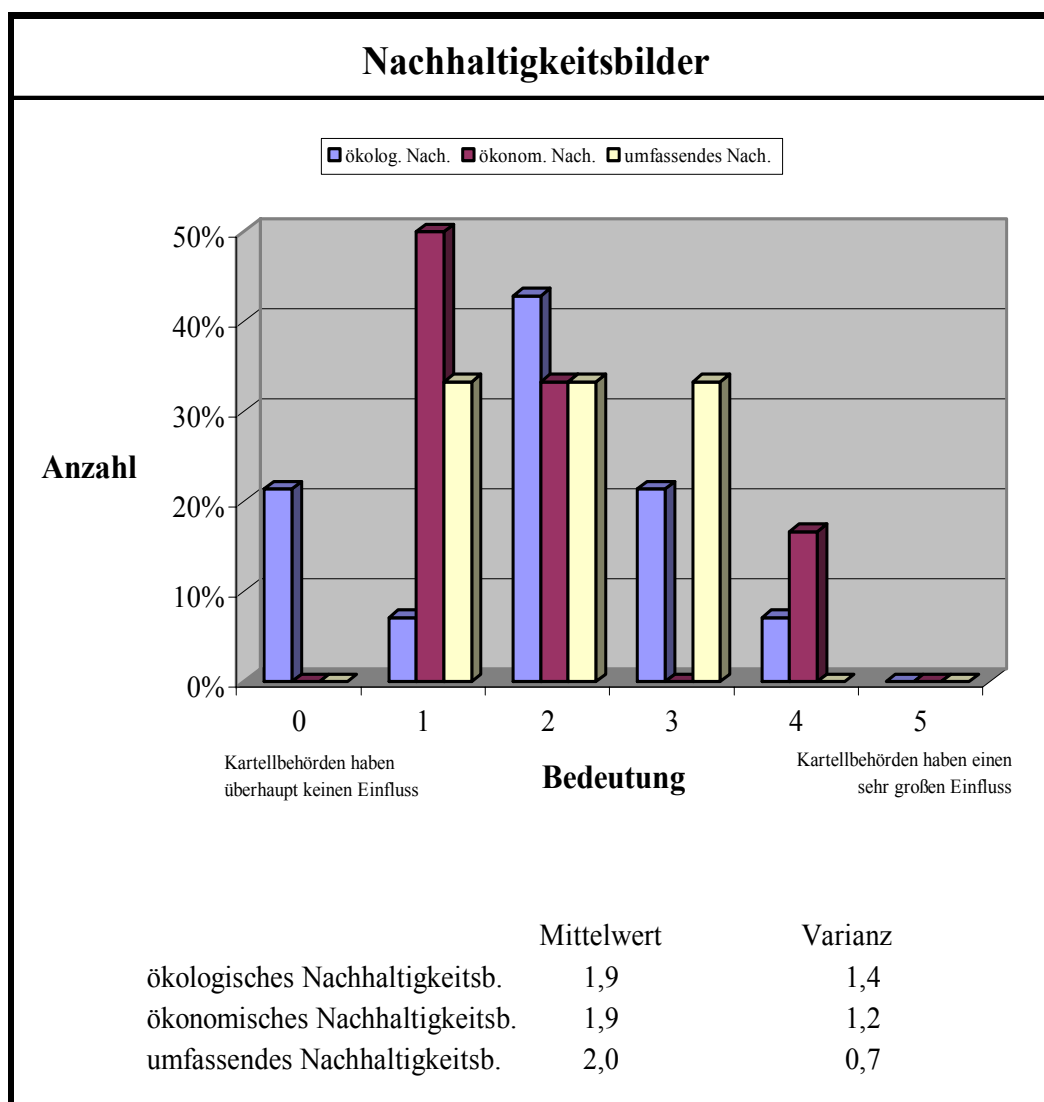
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,0	0,6
Nicht-Ingenieure	3,7	0,9

Kommunen - Nicht-Kommunen

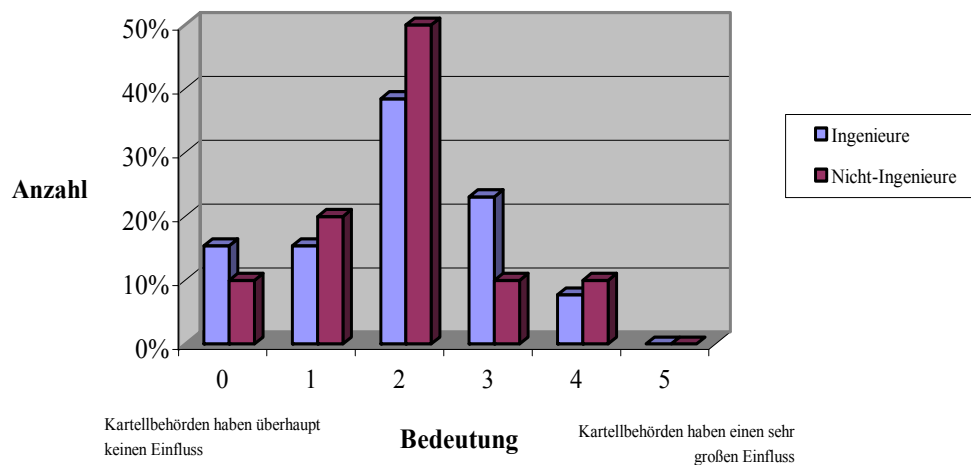


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,4	0,8
Nicht-Kommunen	3,0	0,9

Anlage 4 e – Fragebogen 3b) Kartellbehörden

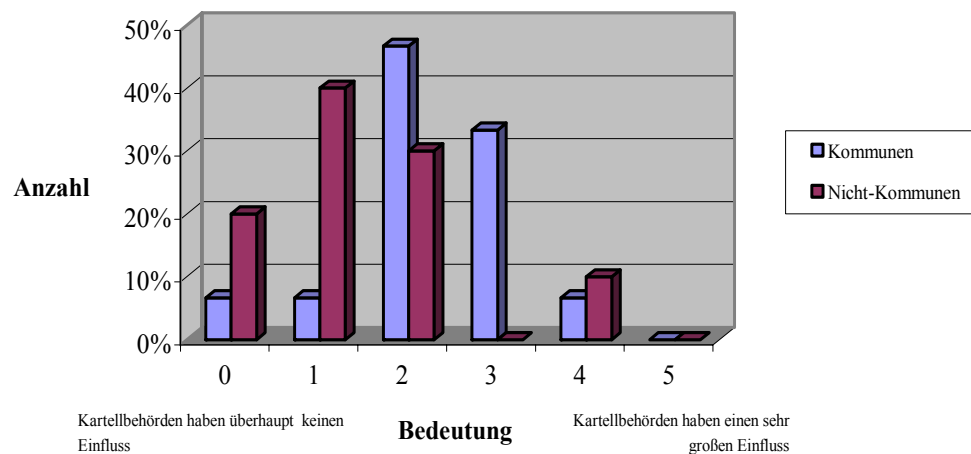


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



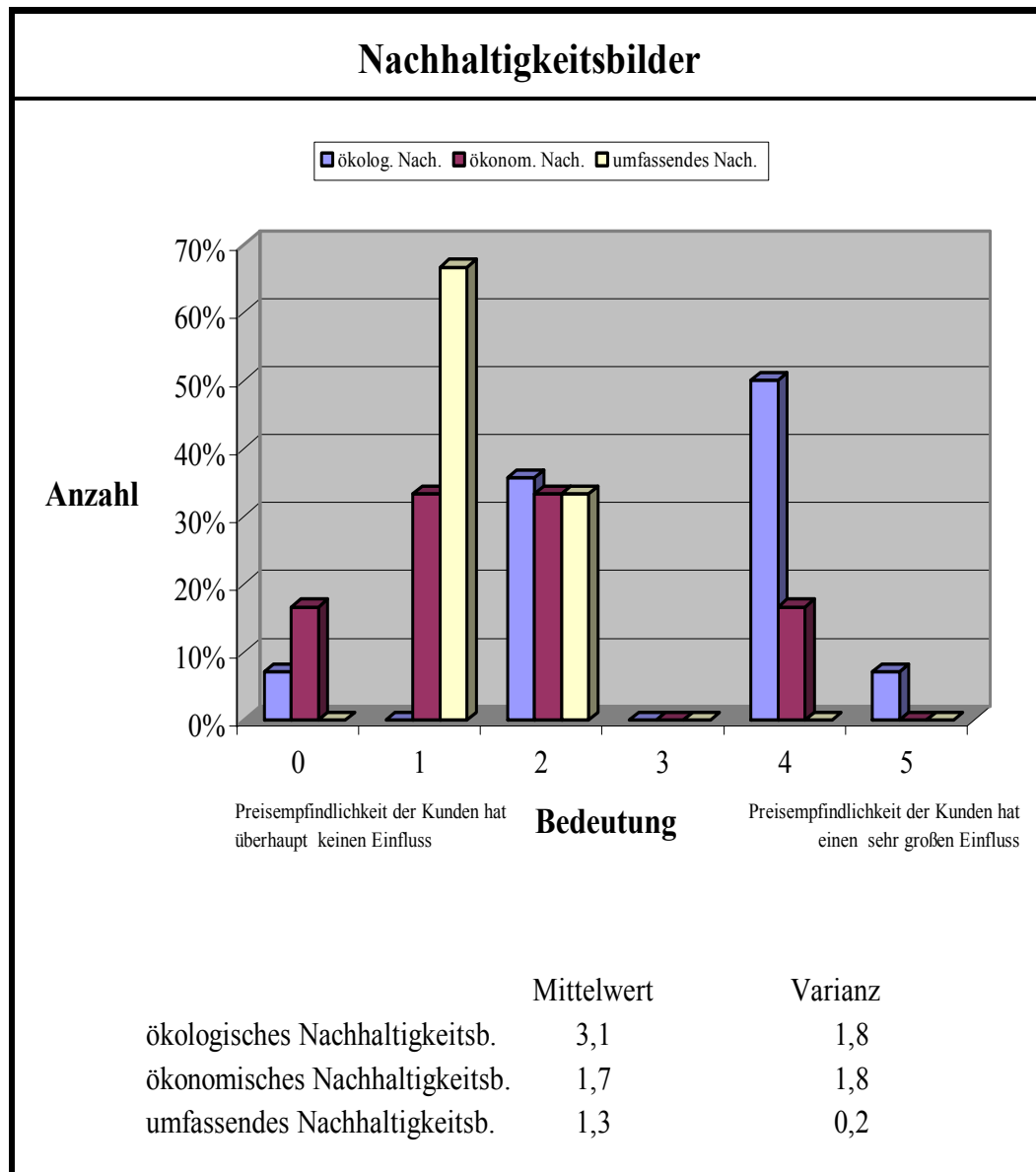
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	1,9	1,3
Nicht-Ingenieure	1,9	1,1

Kommunen - Nicht-Kommunen

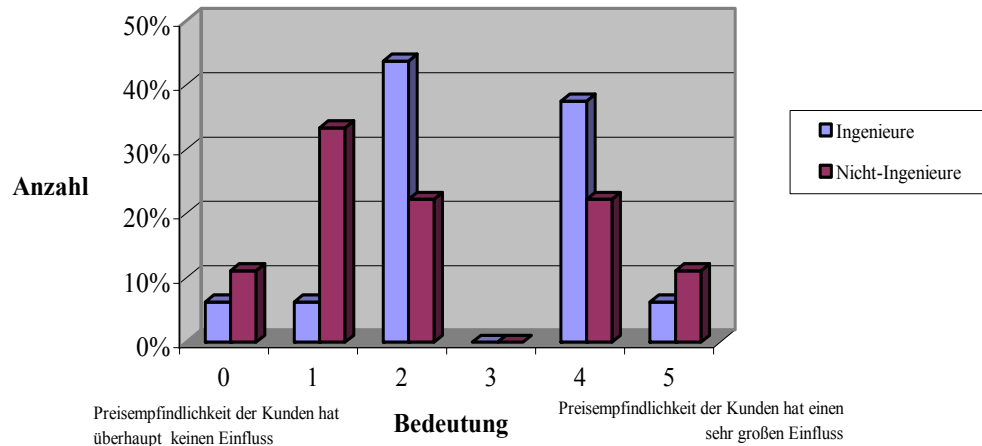


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	2,3	0,9
Nicht-Kommunen	1,4	1,2

Anlage 4 f – Fragebogen 3b) Preisempfindlichkeit

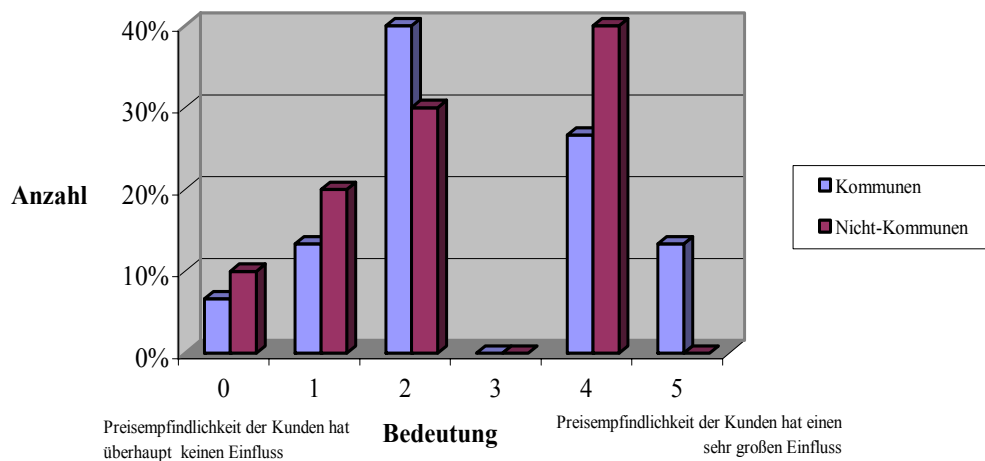


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



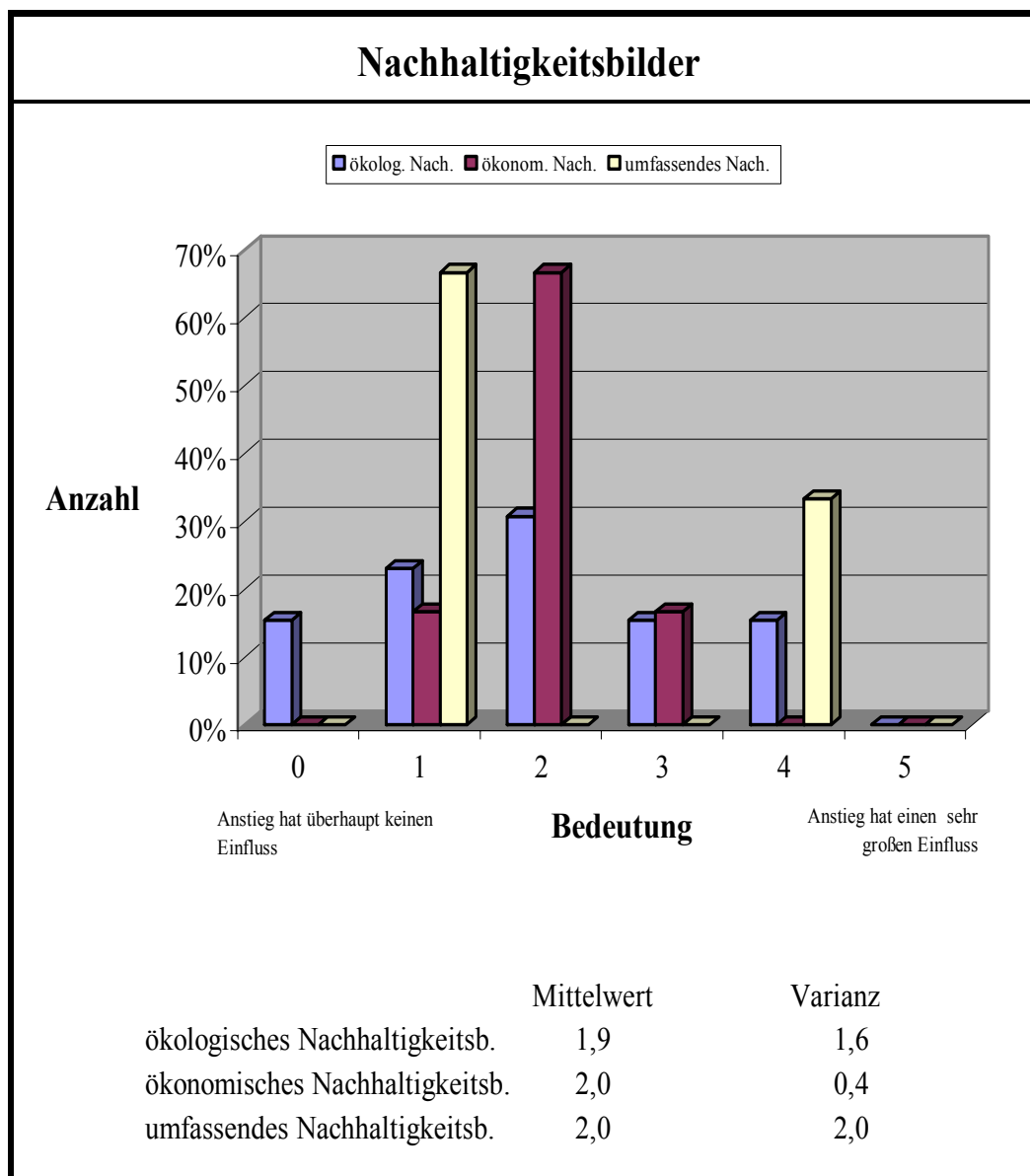
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	2,8	1,8
Nicht-Ingenieure	2,2	2,6

Kommunen - Nicht-Kommunen

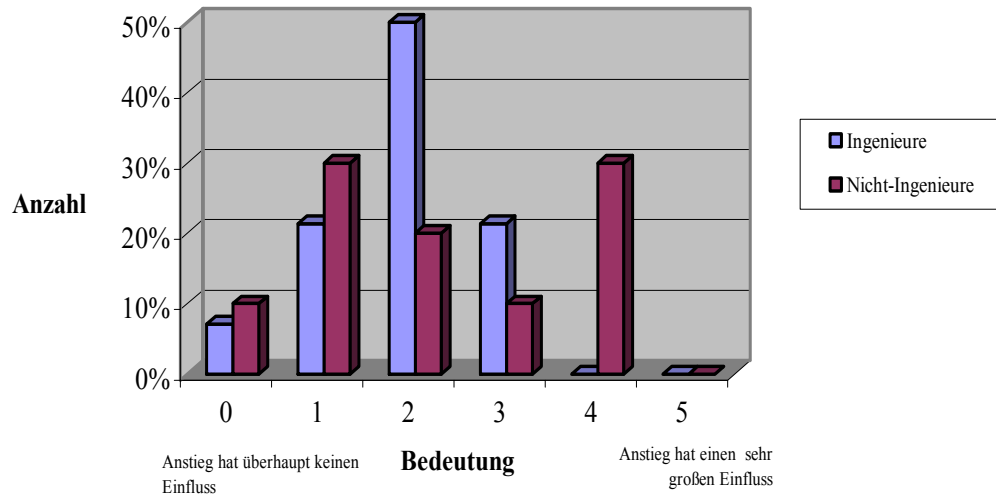


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	2,7	2,2
Nicht-Kommunen	2,4	2,0

Anlage 4 g – Fragebogen 3b) weltweiter Anstieg privat versorgter Bevölkerung

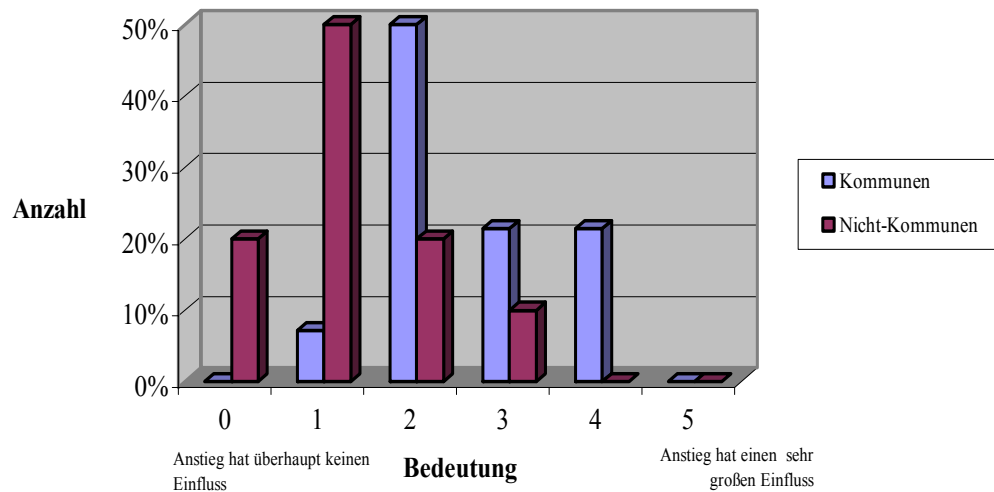


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



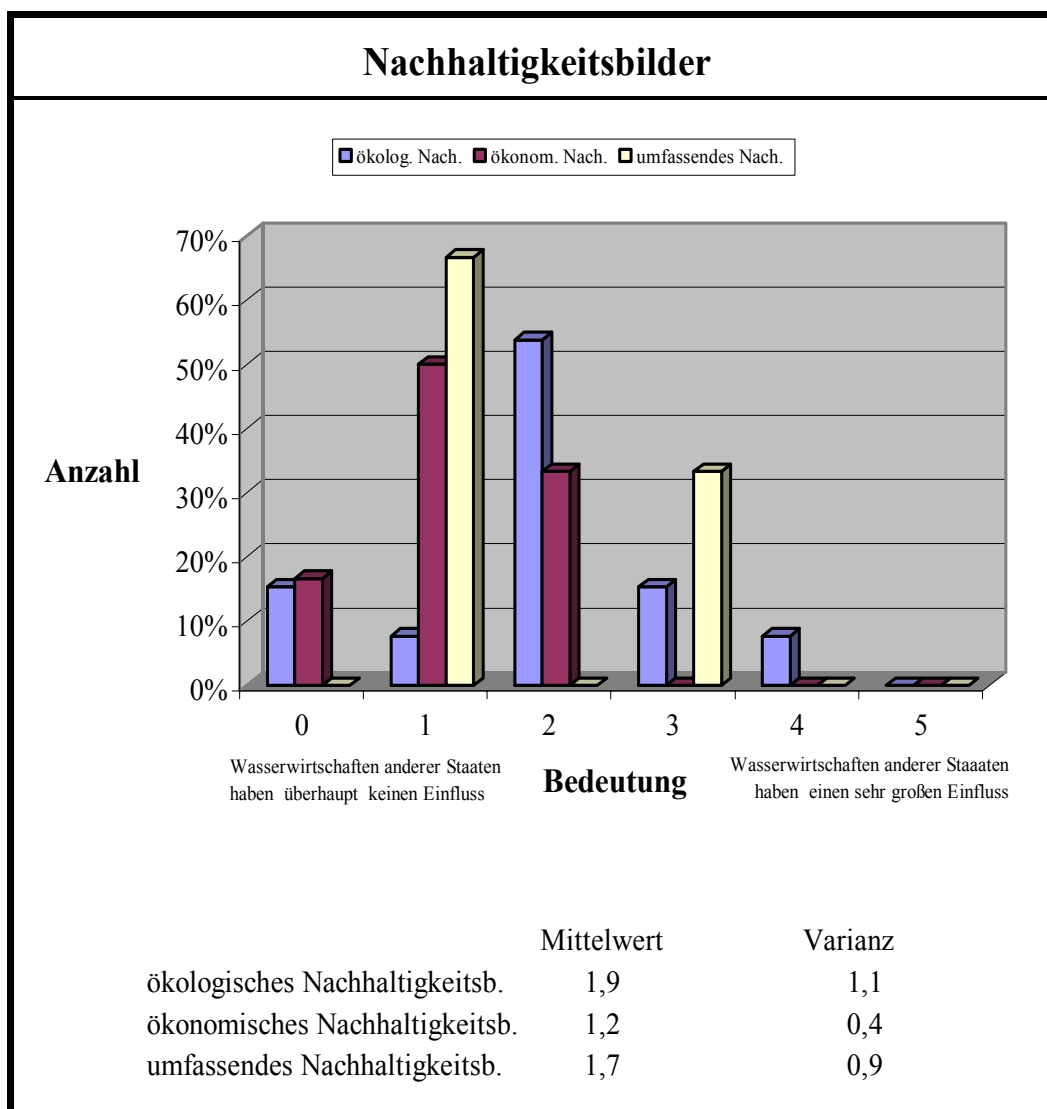
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	1,9	0,7
Nicht-Ingenieure	2,2	2,0

Kommunen - Nicht-Kommunen

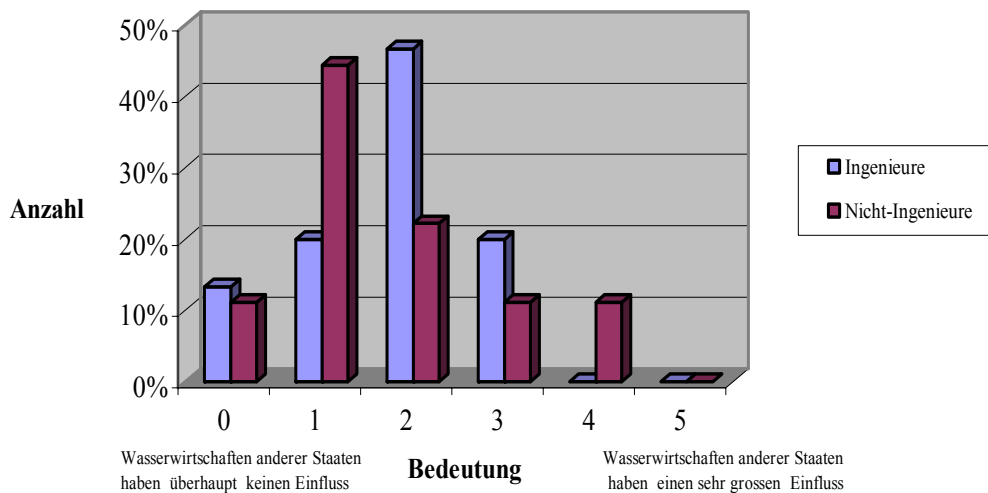


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	2,6	0,8
Nicht-Kommunen	1,2	0,8

Anlage 4 h – Fragebogen 3b) andere europäische Staaten

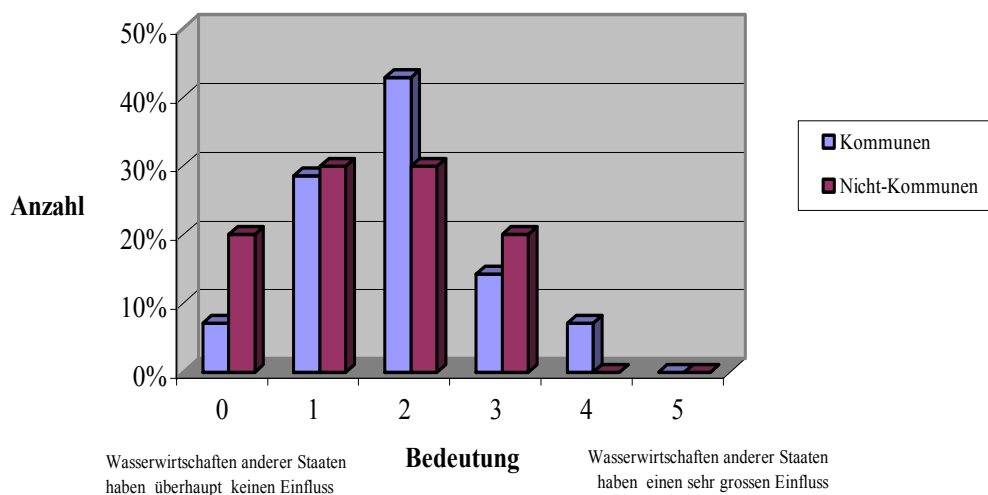


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	1,7	0,9
Nicht-Ingenieure	1,7	1,3

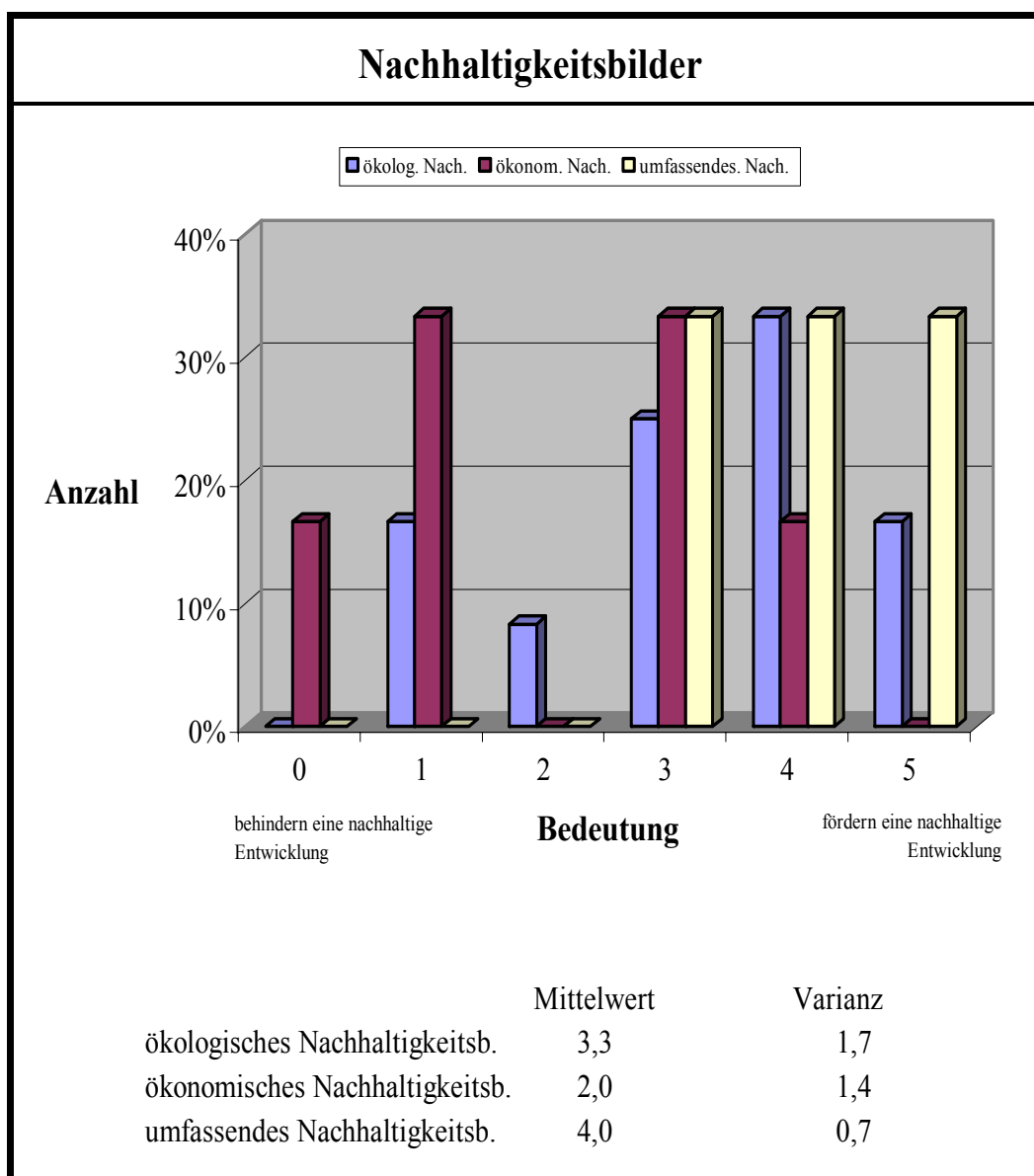
Kommunen - Nicht-Kommunen



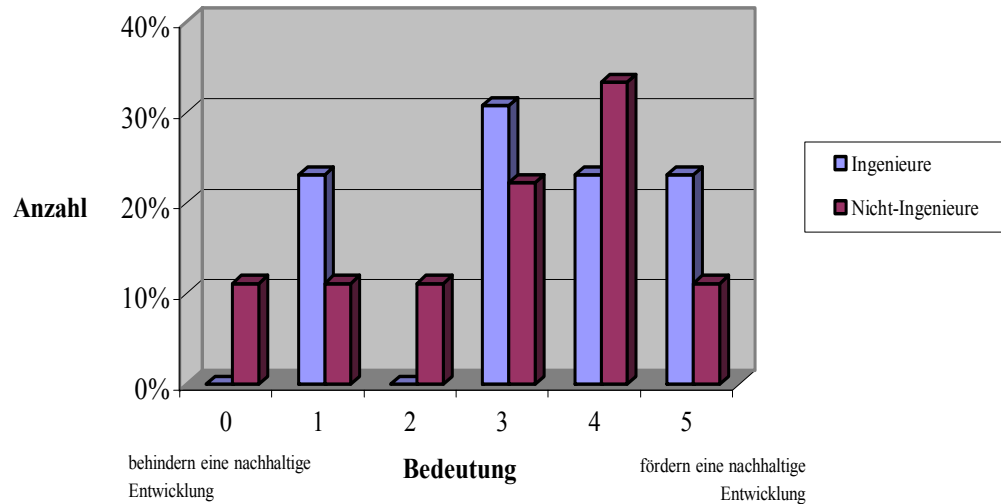
	Mittelwert	Varianz
Kommunen	1,9	1,0
Nicht-Kommunen	1,5	1,1

Anlage 5 a – Fragebogen 4)

kommunale Organisationsformen – Regie-/Eigenbetriebe

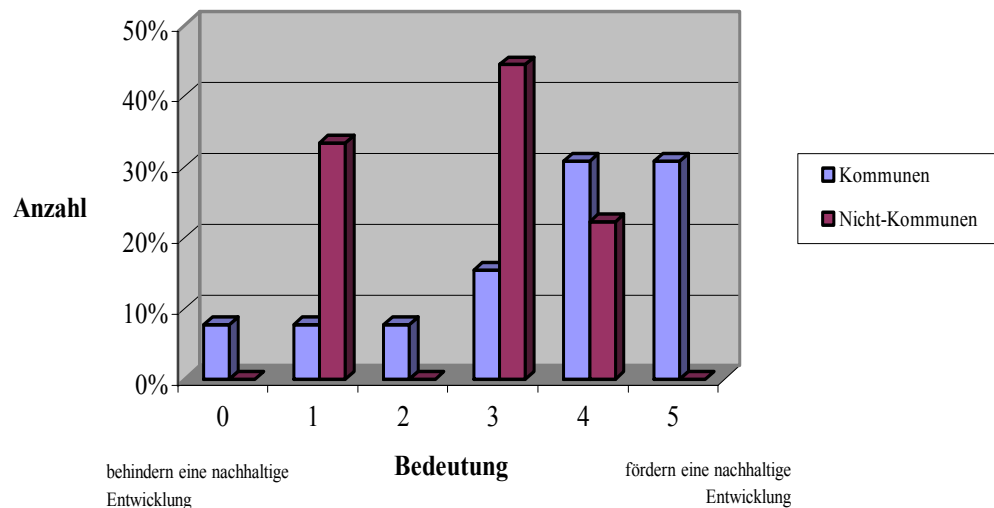


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



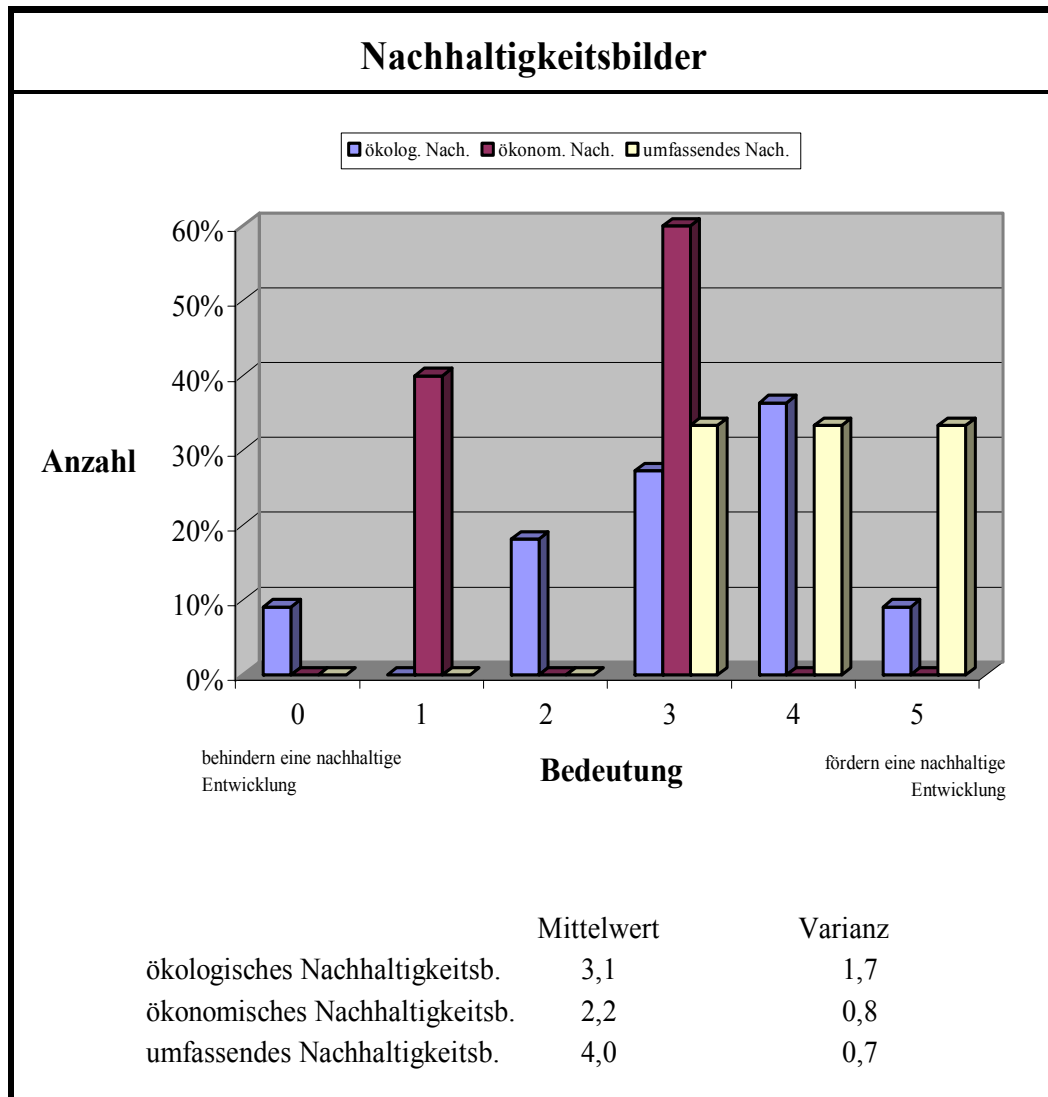
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,2	2,0
Nicht-Ingenieure	2,9	2,3

Kommunen - Nicht-Kommunen

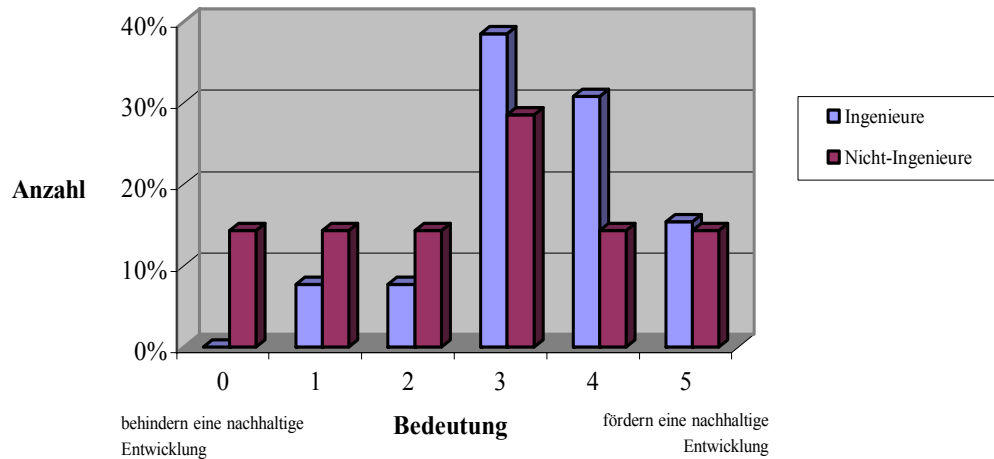


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,5	2,4
Nicht-Kommunen	2,6	1,4

Anlage 5b – Fragebogen 4) Eigengesellschaften

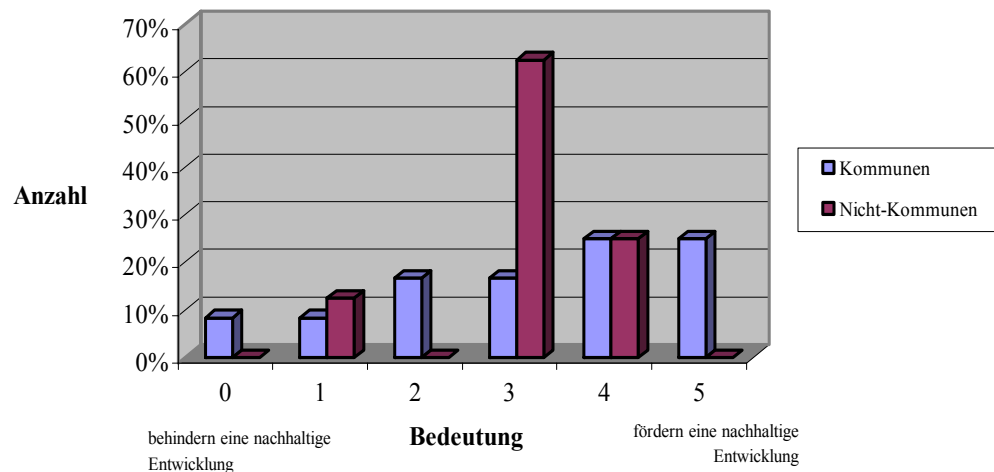


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



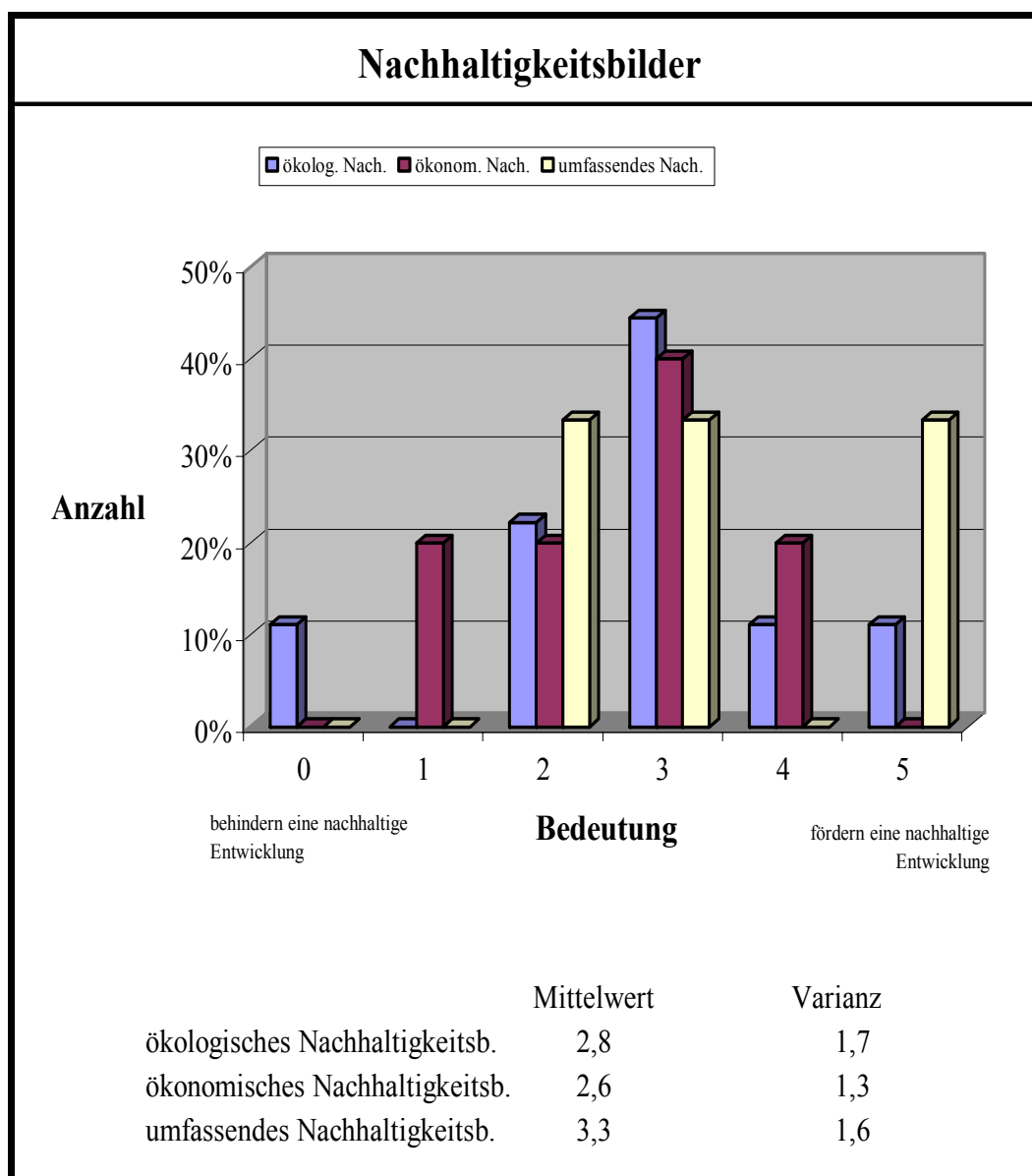
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,4	1,2
Nicht-Ingenieure	2,6	2,5

Kommunen - Nicht-Kommunen

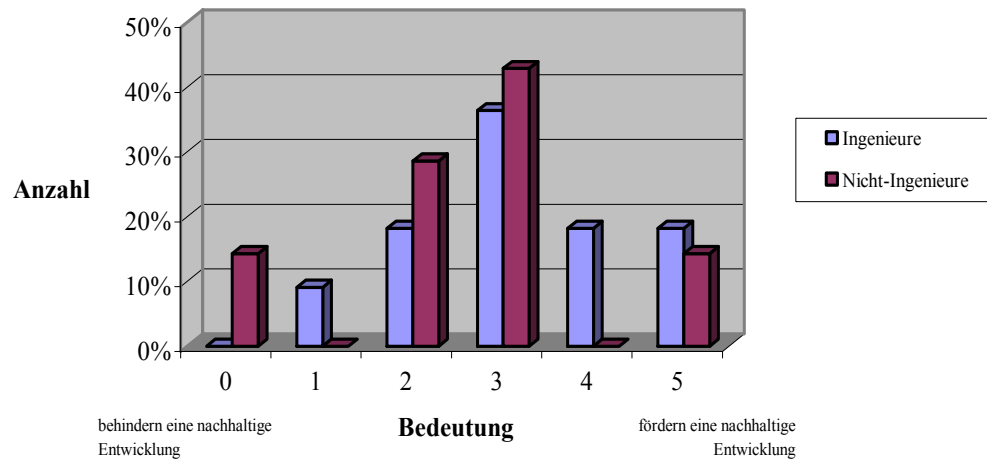


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,2	2,5
Nicht-Kommunen	3,0	0,8

Anlage 5 c – Fragebogen 4) Kooperationsgesellschaften

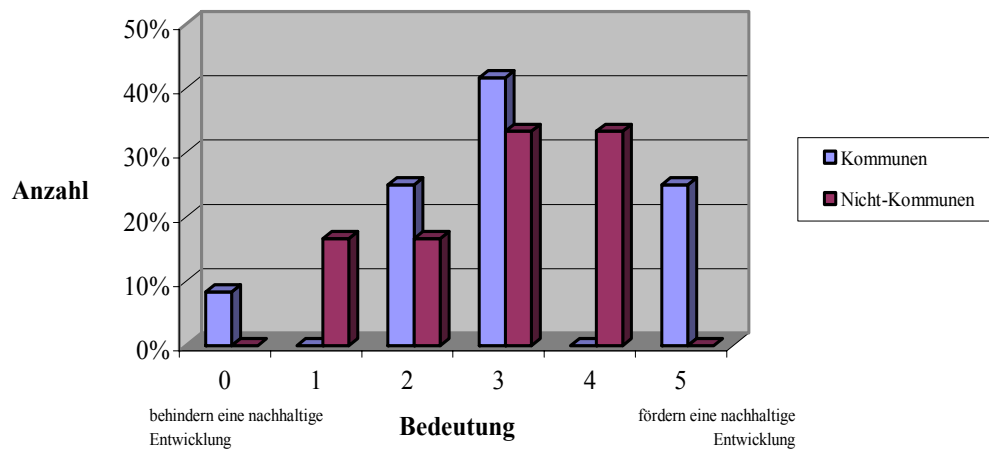


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



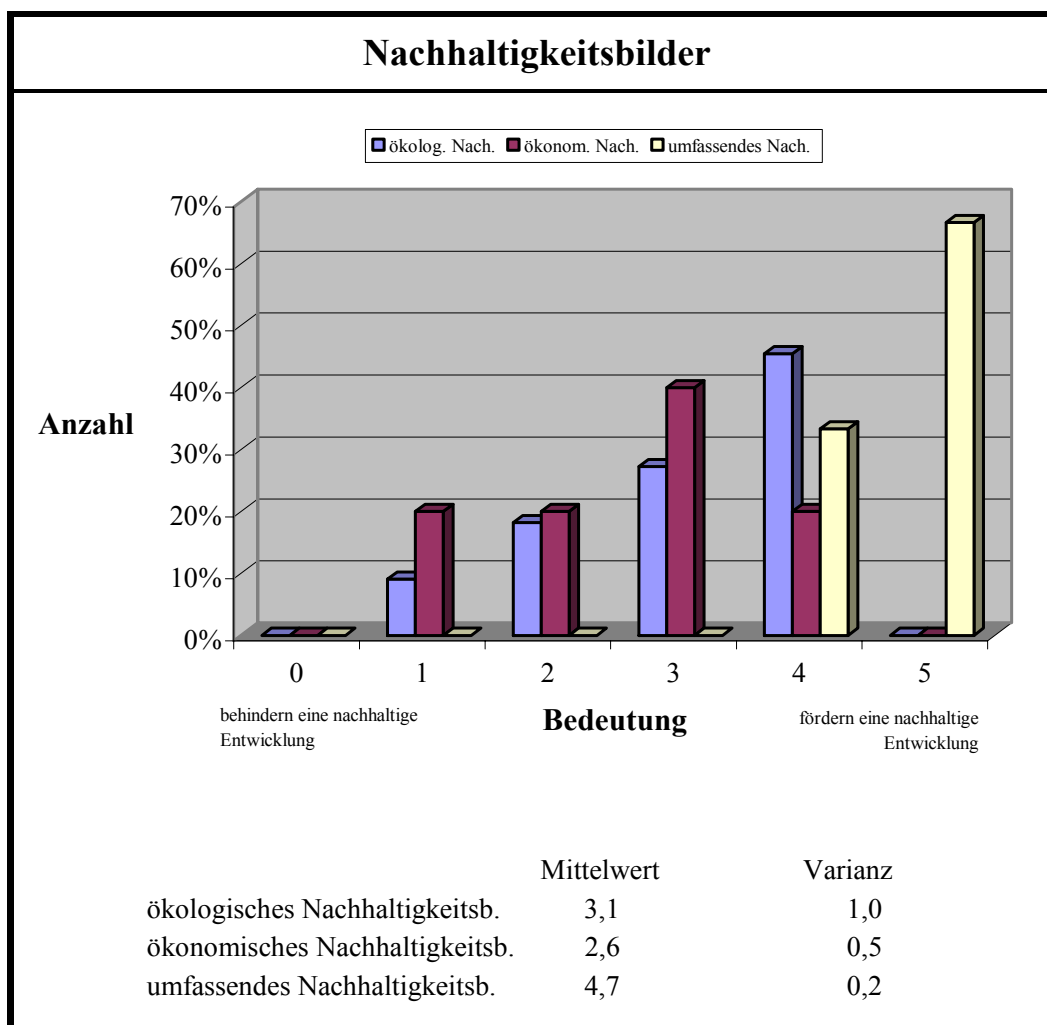
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,2	1,4
Nicht-Ingenieure	2,6	2,0

Kommunen - Nicht-Kommunen

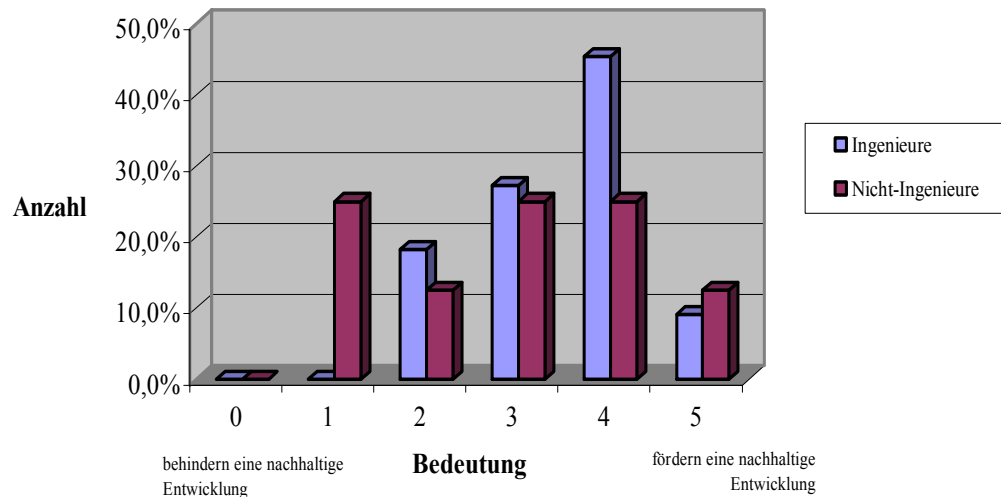


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,0	2,0
Nicht-Kommunen	2,8	1,1

Anlage 5 d – Fragebogen 4) Zweckverbände

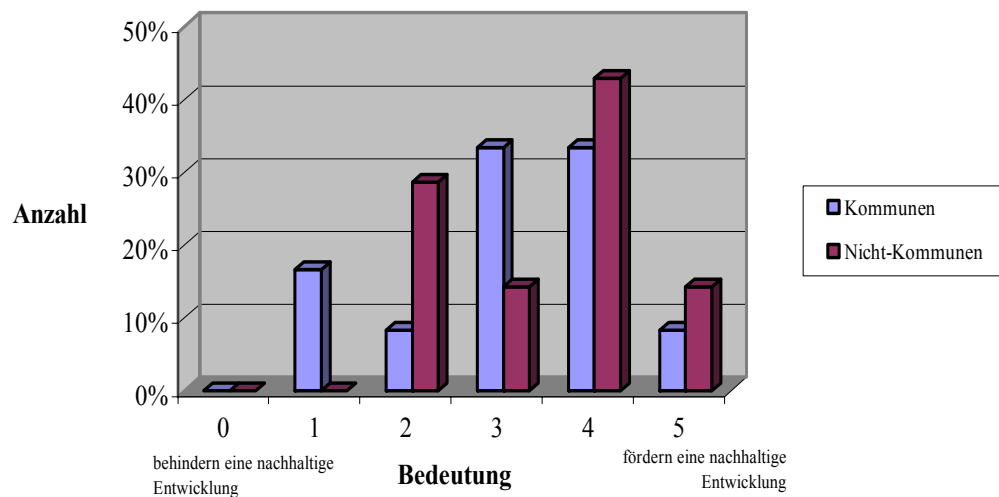


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



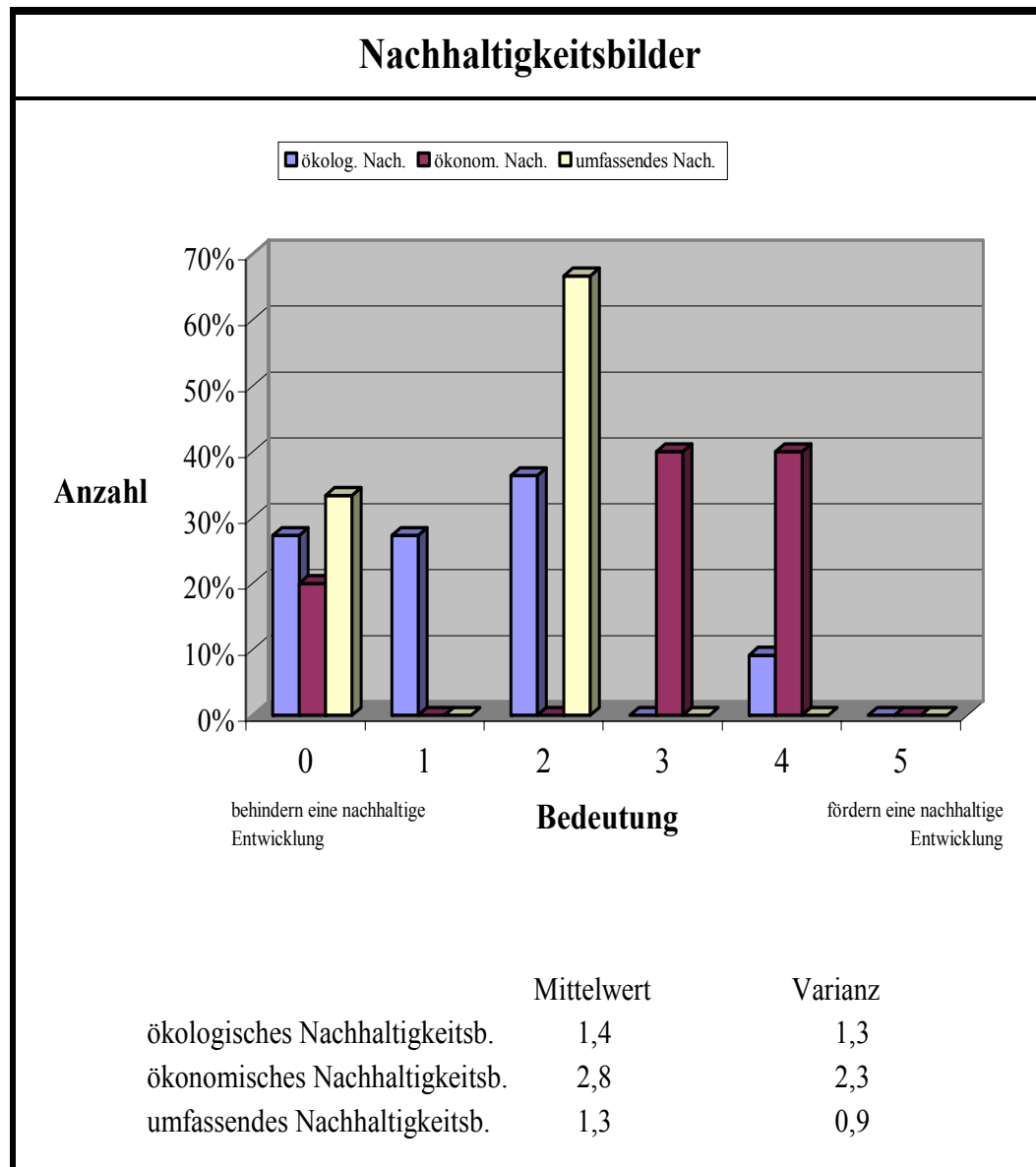
	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	3,5	0,8
Nicht-Ingenieure	2,9	1,9

Kommunen - Nicht-Kommunen

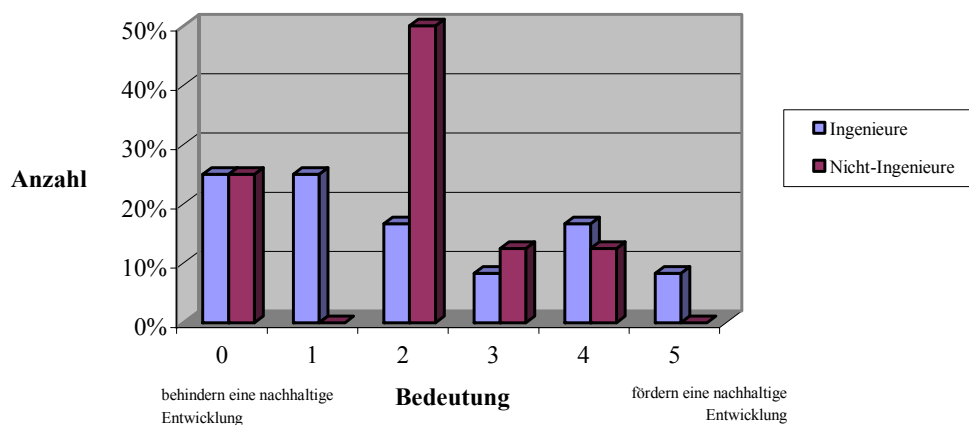


	Mittelwert	Varianz
Kommunen	3,1	1,4
Nicht-Kommunen	3,4	1,1

Anlage 5 e – Fragebogen 4) private Gesellschaften

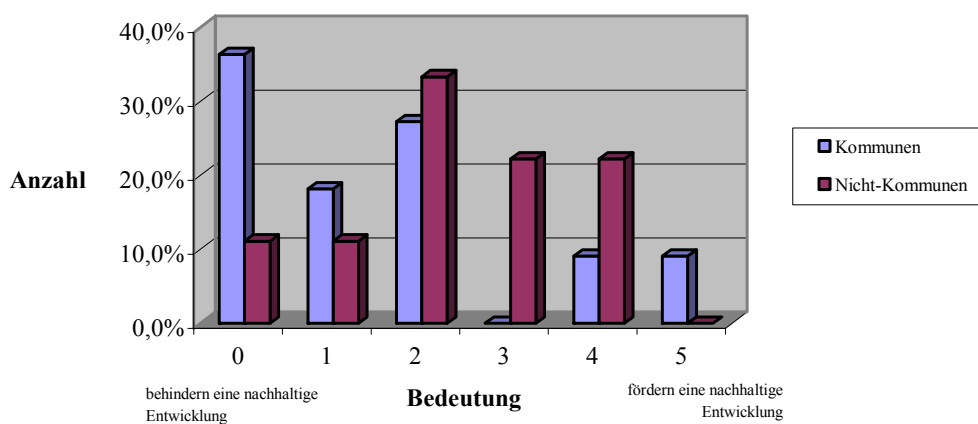


Ingenieure - Nicht-Ingenieure



	Mittelwert	Varianz
Ingenieure	1,9	2,7
Nicht-Ingenieure	1,9	1,6

Kommunen - Nicht-Kommunen



	Mittelwert	Varianz
Kommunen	1,6	2,6
Nicht-Kommunen	2,3	1,6